



KAP.430.004.2015
Nr ewid. 223/2015/P/15/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH
W FORMIE ELEKTRONICZNEJ NA PRZYKŁADZIE
WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

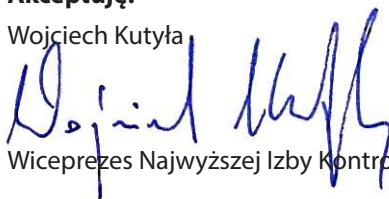
Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej:



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22 lutego 2016r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi i wnioski.....	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Realizacja przez Centrum Projektów Informatycznych zadań związanych z udostępnianiem platformy usług elektronicznych ePUAP.....	15
3.2. Regionalne platformy usług elektronicznych.....	24
3.3. Działania marszałków województw oraz burmistrzów/prezydentów miast w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną.....	28
3.4. Informacja Ministra Administracji i Cyfryzacji na temat stanu realizacji zadań określonych w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP), dotyczących świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej.....	47
4. INFORMACJE DODATKOWE	49
4.1. Przygotowanie kontroli	49
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	49
5. ZAŁĄCZNIKI	52

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej;
CPI	Centrum Projektów Informatycznych – do dnia 3 listopada 2015 r. jednostka budżetowa podległa Ministrowi Administracji i Cyfryzacji ¹ . Zgodnie z zarządzeniem nr 40 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 16 października 2015 r. ² Centrum Projektów Informatycznych z dniem 3 listopada 2015 r. zmieniło nazwę na Centrum Cyfrowej Administracji (CCA);
CRD	Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych;
ePUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej. System informatyczny umożliwiający załatwianie spraw administracyjnych drogą elektroniczną. W niniejszej informacji o wynikach kontroli, określenie „ePUAP” jest stosowane wtedy, gdy jest mowa ogólnie o systemie (platformie) ePUAP. Przyjęto konwencję stosowania określenia „ePUAP1”, w odniesieniu do platformy funkcjonującej od 14 kwietnia 2008 r. do 12 sierpnia 2015 r. Określenie „ePUAP2” jest stosowane w odniesieniu do platformy uruchomionej 17 sierpnia 2015 r., która zastąpiła platformę ePUAP1 (jest jej zmodernizowaną wersją);
ESP	Elektroniczna Skrzynka Podawcza. Dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu sieci teleinformatycznej;
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji;
rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych ³ ;
rozporządzenie ePUAP	rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej ⁴ , które weszło w życie z dniem 11 maja 2014 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej ⁵ ;
rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych ⁶ ;
rozporządzenie KRI	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych ⁷ ;

¹ Dz. Urz. MAiC z 2012 r., poz. 3 ze zm.

² Dz. Urz. MAiC z 2015 r., poz. 63.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 584.

⁵ Dz. U. Nr 93, poz. 546.

⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 113.

rozporządzenie w sprawie profilu zaufanego ePUAP	rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej ⁸ ;
UM	Urząd Miejski/Urząd Miasta/Urząd Gminy/Urząd Miasta i Gminy;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁹ ;
ustawa o informatyzacji	ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ¹⁰ ;
ustawa o podpisie elektronicznym	ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym ¹¹ ;
dokument elektroniczny	stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych ¹² ;
poświadczenie doręczenia	urzędowe poświadczenie doręczenia wystawiane przez podmioty publiczne dla dokumentów elektronicznych doręczanych osobom fizycznym;
poświadczenie przedłożenia	urzędowe poświadczenie odbioru wystawiane przez podmioty publiczne dla otrzymanych dokumentów elektronicznych;
profil zaufany ePUAP	bezpłatna metoda uwierzytelnienia obywateli w systemach e-administracji (m.in. ePUAP, CEIDG, ZUS). Jest jedną z funkcjonalności elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). To zestaw danych, które identyfikują obywatela w systemach podmiotów wykorzystujących profil zaufany jako metodę uwierzytelniania. Dzięki profilowi zaufanemu obywatel może załatwić sprawy administracyjne drogą elektroniczną, bez konieczności wychodzenia z domu, 24 godziny na dobę, z dowolnego miejsca. Źródło: http://www.cpi.gov.pl/profil_zaufany,164.html ;
świadczenie usługi drogą elektroniczną	w myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną ¹³ , jest to wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy – Prawo telekomunikacyjne ¹⁴ .

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 778.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.

¹² Źródło: art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1422.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.).

Temat i numer kontroli

Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego (P/15/003).

Wprowadzenie oraz uzasadnienie podjęcia kontroli

Coraz większy udział technologii informatycznych w życiu codziennym obywateli oraz oczekiwania społeczne co do ułatwienia i przyspieszenia załatwienia spraw urzędowych powodują, że instytucje publiczne powinny uwzględnić te oczekiwania. Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej należy traktować jako nową nieobowiązkową formę załatwiania spraw, która została udostępniona obywatelom. Aktualnie wdrażanych/udostępnionych jest wiele rozwiązań informatycznych umożliwiających świadczenie usług elektronicznych przez administrację publiczną z wykorzystaniem sieci Internet. Należy jednak mieć na względzie, że wielu obywateli z nieufnością odnosi się do załatwiania spraw bez osobistej wizyty w urzędzie. Dlatego też, prawidłowe zaprojektowanie i wdrożenie usług elektronicznych, zgodnych z potrzebami obywateli, jest niezwykle ważne. Istotnym przy tym jest, aby e-usługi były dostępne w sposób ciągły i charakteryzowały się intuicyjną/prostą obsługą. Powinny dotyczyć tych spraw, które obywatele najczęściej załatwiają w urzędach.

Od usługi w ujęciu tradycyjnym (papierowym), usługę elektroniczną odróżnia świadczenie jej na odległość oraz wykorzystanie w tym celu systemów informatycznych. Podstawową usługą elektroniczną świadczoną w jednostkach administracji publicznej jest Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ESP) - miejsce do przyjmowania korespondencji elektronicznej.

Świadczenie usług drogą elektroniczną związane jest z pojęciem dokumentu elektronicznego, czyli stanowiącego odrębną całość znaczeniową zbioru danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanych na informatycznym nośniku danych. Jako usług elektronicznych nie należy traktować udostępnianych przez urzędy formularzy (w formacie doc., pdf.), które można wydrukować, wypełnić odręcznie, zeskanować i przesłać do urzędu za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej. Wypełnione odręcznie formularze nie spełniają ww. definicji, gdyż systemy informatyczne nie mogą bezpośrednio wykorzystać wprowadzonych odręcznie informacji.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Przeprowadzenie kontroli miało na celu zbadanie w urzędach marszałkowskich, urzędach gmin miejskich/miejsko-wiejskich i miast na prawach powiatu zagadnień dotyczących użyteczności świadczonych e-usług, skali zainteresowania e-usługami, prowadzonych działań promocyjnych oferowanych e-usług, a także zgodności świadczonych usług elektronicznych z wymogami prawa. Badaniami kontrolnymi objęto zagadnienia związane z przetwarzaniem danych w systemach informatycznych w procesie świadczenia usług elektronicznych dla obywateli/klientów i procedowaniem spraw w postaci elektronicznej.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli NIK była ocena prawidłowości i skuteczności działań właściwych organów administracji publicznej w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną. W związku z tym ocenie poddano następujące, wybrane kwestie:

- ♦ prawidłowość realizacji przez Centrum Projektów Informatycznych zadań związanych z udostępnianiem platformy usług elektronicznych,
- ♦ działania marszałków województw, burmistrzów oraz prezydentów miast w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną, w szczególności:
 - realizacja działań w celu umożliwienia załatwienia spraw w urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną w sposób łatwy i sprawny, z uwzględnieniem czy przy załatwianiu spraw wykorzystywane były będące w posiadaniu administracji publicznej dane niezbędne dla załatwienia sprawy przez mieszkańca/przedsiębiorcę oraz czy identyfikowano problemy utrudniające świadczenie usług elektronicznych i czy problemy takie rozwiązywano,
 - zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa oraz w uregulowaniach wewnętrznych,
 - skuteczność (efekty) działań promocyjnych i informacyjnych dotyczących usług elektronicznych.

Ponadto, w urzędach marszałkowskich zbadano stan realizacji założeń dotyczących regionalnych platform usług elektronicznych pod kątem osiągnięcia założonych celów.

Kontrolą objęto 25 jednostek, tj.: Centrum Projektów Informatycznych oraz 24 jednostki samorządu terytorialnego, tj. cztery samorządy województw: mazowieckiego, małopolskiego, podlaskiego i śląskiego, 15 gmin miejskich/miejsko-wiejskich i pięć miast na prawach powiatu w województwach: dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, śląskim i wielkopolskim. Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę zawiera załącznik nr 2 do Informacji.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy. Wynikało to z założenia, że w większych jednostkach samorządu terytorialnego, znacznie częściej niż w małych jednostkach, do rozpatrywania i rozstrzygania spraw w urzędzie wykorzystuje się komunikację elektroniczną (zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz urzędu) oraz istnieje większe zapotrzebowanie na tego typu usługi. W urzędach miast oraz miast i gmin częściej wykorzystywane są dane o mieszkańcach/przedsiębiorcach, przechowywane elektronicznie w urzędach. Jednostki takie świadczą też zazwyczaj więcej usług w formie elektronicznej. Głównym przedmiotem badania w Centrum Projektów Informatycznych było sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania platformy usług elektronicznych ePUAP oraz realizacja nowej wersji tej platformy tzw. ePUAP2.

Do kontroli wybrano przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego świadczące powyżej 20 usług w formie elektronicznej. Dodatkowo NIK, na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do 25 kierowników urzędów jednostek samorządu terytorialnego, udostępniających do pięciu e-usług, o udzielenie informacji dotyczących m.in. przyczyn/barier związanych z udostępnieniem w tych urzędach niewielkiej liczby e-usług.

Kontrolę w CPI przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W jednostkach samorządu terytorialnego kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. (także okresy wcześniejsze dotyczące działań promocyjnych oraz wydatków związanych z budową i wdrożeniem platform e-usług i ich utrzymaniem) do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2015 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 24 czerwca do 30 października 2015 r.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności¹⁵

Wyniki kontroli wykazały, że pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach jednostek samorządu terytorialnego różnych usług publicznych w formie elektronicznej, ich wykorzystanie było niewielkie. Obywatele najczęściej korzystali z jednej e-usługi, tj. Elektronicznej Skrzynki Podawczej umożliwiającej załatwienie sprawy poprzez złożenie tzw. pisma ogólnego¹⁶. Niewielkie zainteresowanie elektroniczną formą załatwiania spraw wiąże się z istniejącymi barierami technicznymi, prawnymi, jak i mentalnymi, które znacząco ograniczają korzystanie z takiej formy załatwiania spraw. Korzystaniu z e-usług nie sprzyja zarówno niewielka liczba obywateli posiadających profil zaufany ePUAP¹⁷ lub podpis elektroniczny (co warunkuje możliwość skorzystania z e-usługi), jak i mało skuteczna promocja udostępnianych e-usług przez urzędy. Zdaniem NIK, bez upowszechnienia profilu zaufanego ePUAP i podpisu elektronicznego oraz bez szerokiego promowania potrzebnych obywatelom usług elektronicznych nie nastąpi zdecydowane zwiększenie liczby osób korzystających z tych usług. Do korzystania z elektronicznej formy załatwiania spraw w urzędach nie zachęcały też problemy związane z niezadowalającą dostępnością e-usług zamieszczonych na ogólnopolskiej platformie ePUAP, co istotnie utrudniało obywatelom korzystanie z e-usług. W ocenie NIK, utrzymanie przez CPI¹⁸ w okresie 2014 r. – I połowa 2015 r. systemu ePUAP1 służącego do świadczenia e-usług nie było zapewnione we właściwy sposób. NIK ocenia pozytywnie, że uruchomienie przez CPI w sierpniu 2015 r. nowej platformy ePUAP2 umożliwiło realizację koncepcji centralnego udostępniania e-usług, która pozwala urzędowi administracji publicznej na skorzystanie z przygotowanych już rozwiązań technicznych w formie gotowych szablonów e-usług. Nie było to wcześniej możliwe w ramach platformy ePUAP1. Niemniej jednak, w ocenie NIK, projekt ePUAP2 nie został właściwie przygotowany i nie był sprawnie realizowany gdyż opóźnienie w jego realizacji wyniosło niemal dwa lata od terminów określonych w pierwotnie zawartych umowach z wykonawcami. Głównymi przyczynami opóźnienia w uruchomieniu platformy ePUAP2 były nieprawidłowości w fazie przygotowania i realizacji projektu przez CPI. Pełna ocena osiągnięcia założonych celów projektu ePUAP2 będzie możliwa po zakończeniu jego ostatniego etapu.

Cele projektów dotyczących budowy regionalnych platform usług elektronicznych zostały w znacznym stopniu osiągnięte, jednak nie odnosiły się one bezpośrednio do ilości e-usług zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz obywateli. Udostępnione przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego usługi elektroniczne, poza wyjątkami, były realizowane zgodnie z obowiązującymi wymogami.

2.2 Synteza wyników kontroli

- ♦ Zarządzana przez CPI platforma ePUAP1 charakteryzowała się niezadowalającą dostępnością dla użytkowników, co utrudniało korzystanie z e-usług oferowanych za jej pośrednictwem. W należyty sposób zorganizowano natomiast wsparcie techniczne

¹⁵ NIK zastosowała w kontroli opisową formę oceny ogólnej kontrolowanej działalności.

¹⁶ Należy przy tym wskazać, że forma pisma ogólnego kierowanego do urzędu obciążona jest ryzykiem niewskazania przez obywatela pełnego zakresu informacji niezbędnych do załatwienia danej sprawy.

¹⁷ Na dzień 23 września 2015 r. profil zaufany ePUAP posiadało 1,2% pełnoletnich obywateli.

¹⁸ Centrum Projektów Informatycznych z dniem 3 listopada 2015 r. zmieniło nazwę na Centrum Cyfrowej Administracji (CCA).

dla użytkowników tej platformy [str. 20–21]. **W okresie objętym kontrolą NIK uruchomiono nową wersję platformy ePUAP (tzw. ePUAP2) i odebrano dwa z trzech etapów każdej z umów. Uruchomiona w sierpniu 2015 r., z prawie dwuletnim opóźnieniem, nowa wersja platformy ePUAP powinna ułatwić urzędom udostępnianie kolejnych e-usług, dzięki możliwości wykorzystania gotowych szablonów usług elektronicznych. Osiągnięcie pełnej wydajności platformy ePUAP2 uzależnione jest od zakończenia wdrażania przez CCA tego systemu oraz od zapewnienia docelowej infrastruktury technicznej** [str. 19, 22, 49–50].

Nieprawidłowości w zarządzaniu platformą ePUAP1 w okresie 2014 r. – sierpień 2015 r. dotyczyły m.in:

- niezapewnienia należytej dostępności systemu ePUAP1, która kształtowała się na poziomie 96,38% w 2014 r. oraz 97,55% w I połowie 2015 r., co utrudniało użytkownikom korzystanie z e-usług świadczonych poprzez ten system (przerwy w działaniu sięgały niekiedy nawet kilkunastu godzin¹⁹) [str. 20–21];
- niewystarczających działań w celu wyeliminowania przyczyn powtarzających się awarii systemu ePUAP1 [str. 21];
- pozbawienia na początku 2015 r. systemu ePUAP1 części zasobów infrastruktury, poprzez odłączenie wspomagającego ten system ośrodka zapasowego, co skutkowało wzrostem awaryjności platformy objawiającym się niedostępnością systemu lub niektórych jego usług [str. 20].

Nieprawidłowości na etapie przygotowania i realizacji projektu ePUAP2 polegały na:

- niecelowym podziale realizacji projektu ePUAP2 na trzy zadania zlecone w 2013 r. różnym wykonawcom, co skutkowało trudnościami w skoordynowaniu ich prac oraz w zintegrowaniu wytworzonych produktów [str. 15];
 - nierzetelnym opis funkcjonalności Profilu Zaufanego w dokumentacji przetargowej, która nie obejmowała wszystkich jego funkcji opracowanych i wykorzystywanych dotychczas w systemie ePUAP1 [str. 18];
 - braku odpowiedniej reakcji CPI na zdiagnozowane w trakcie realizacji projektu (w okresie lipiec–sierpień 2013 r.) istotne ryzyka [str. 17–18]. Skuteczna reakcja CPI na te ryzyka nastąpiła dopiero na przełomie 2014 r. i 2015 r.;
 - zwoływaniu posiedzeń komitetów sterujących ds. poszczególnych umów z wykonawcami projektu ePUAP2 po długotrwałych przerwach, co utrudniło sprawowanie przez CPI należytego nadzoru nad działaniami wykonawców oraz komunikację pomiędzy CPI a wykonawcami [str. 16];
 - udostępnieniu użytkownikom w dniu 17 sierpnia 2015 r. systemu ePUAP2, pomimo nie w pełni zadowalających wyników testów wydajnościowych [str. 22].
- ♦ **We wszystkich czterech kontrolowanych urzędach marszałkowskich udostępniono platformy regionalne służące do świadczenia e-usług.** Działania marszałków województw w zakresie budowy i uruchomienia regionalnych platform e-usług oraz udostępnienia ich możliwości innym jednostkom samorządu terytorialnego, stworzyły warunki do realizacji usług publicznych w formie elektronicznej. W ich rezultacie udostępniono mieszkańcom i przedsiębiorcom szereg usług

¹⁹ Np. w dniach: 10 kwietnia 2015 r. w godz. 8¹⁷–15¹⁵; 26 kwietnia 2015 r. od godz. 22³⁰ do 28 kwietnia 2015 r. godz. 11³⁰.

elektronicznych umożliwiających załatwianie spraw administracyjnych w urzędach przez Internet. **Niemniej jednak, pomimo poniesienia znacznych nakładów finansowych na realizację tych projektów, wykorzystanie e-usług udostępnionych za ich pomocą było niewielkie** [str. 24-27].

- ♦ **We wszystkich objętych badaniem urzędach udostępniano usługi elektroniczne.** Liczba udostępnionych usług była jednak bardzo zróżnicowana i kształtowała się od jednej usługi (tj. Elektronicznej Skrzynki Podawczej) do ponad 100 e-usług (świadczonych przez sześć urzędów²⁰). Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. w skontrolowanych urzędach udostępniono łącznie 1 705 usług elektronicznych, w tym usługę ESP. Najwięcej usług w formie elektronicznej zostało udostępnionych w takich dziedzinach jak: budownictwo, architektura, urbanistyka; sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory); działalność gospodarcza; komunikacja, drogownictwo i transport; ochrona środowiska; podatki i opłaty oraz nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe. **Ustalenia kontroli wskazują, że pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach miast i gmin usług elektronicznych (w formie specjalistycznych formularzy elektronicznych) ich wykorzystanie (poza usługą ESP) przez mieszkańców i przedsiębiorców było niewielkie.** W dziewięciu urzędach miast i gmin (z 20 kontrolowanych, tj. 45%), w których poza ESP udostępniono także inne usługi elektroniczne, obywatele/przedsiębiorcy korzystali wyłącznie z usługi ESP. Ponadto, w czterech urzędach mieszkańcy skorzystali tylko z jednej e-usługi (poza ESP), pomimo, że liczba udostępnionych usług elektronicznych wahała się od 37 do 129 [str. 28-34]. Urzędy, dokonując wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną kierowały się przede wszystkim uwarunkowaniami prawnymi ich realizacji, liczbą zapytań ze strony mieszkańców o możliwości załatwienia sprawy przez Internet oraz liczbą usług realizowanych przez urząd w formie tradycyjnej (papierowej) [str. 37].
- ♦ Większość dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP (96,3%) w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. stanowiła korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Pozostałe 3,7% stanowiły sprawy skierowane przez obywateli i przedsiębiorców. Wskazuje to, iż **system ePUAP służył przede wszystkim administracji publicznej do obsługi korespondencji elektronicznej pomiędzy urzędami, a w niewielkim stopniu do świadczenia e-usług dla obywateli** [str. 31].
- ♦ **Ustalenia kontroli wykazały, że bariery uniemożliwiające lub utrudniające załatwianie spraw drogą elektroniczną dotyczyły w szczególności** [str. 37-39]:
 - braku posiadania przez obywateli podpisu kwalifikowanego lub profilu zaufanego ePUAP umożliwiającego podpisywanie dokumentów elektronicznych. Należy zauważyć, że kwestia braku posiadania przez obywateli bezpłatnego profilu zaufanego ePUAP była jedną z najczęściej wskazywanych barier przez kontrolowanych w procesie świadczenia e-usług. Według danych CPI na dzień 23 września 2015 r. ważny profil zaufany ePUAP posiadało 382 296 obywateli;
 - przepisów, zgodnie z którymi należało dostarczać do urzędów dokumenty w postaci papierowej. Na przykład, w jednym z urzędów²¹, wnioskodawcy po złożeniu dokumentów

²⁰ UM w (liczba udostępnionych e-usług): Łędzinach (303), Pieszycach (211), Niemczy (191), Orzeszu (152), Ujściu (129) oraz Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (108).

²¹ UM w Tarnowie.

- w formie elektronicznej rezygnowali z dalszej realizacji usługi elektronicznej i wybierali bezpośrednią wizytę w urzędzie ze względu na konieczność przedłożenia/przesłania pocztą oryginalnych dokumentów i tablic rejestracyjnych²²;
- niskiej świadomości obywateli co do możliwości załatwienia sprawy korzystając z e-usług, przyzwyczajeniem interesantów urzędów do dokumentów tradycyjnych;
 - utrudnień wynikających m.in. z okresowej niesprawności platformy ePUAP.
- ♦ **We wszystkich 24 urzędach objętych kontrolą zamieszczano na stronach internetowych lub BIP tak zwane karty usług udostępnionych elektronicznie**, które zawierały m.in. opis usługi, informacje o: wymaganych dokumentach i sposobie ich dostarczenia od urzędu, opłatach, terminach i sposobie załatwienia sprawy, możliwości wniesienia odwołania, skargi lub wniosku, a także podstawę prawną usługi [str. 34].
 - ♦ **W czterech urzędach²³ nie przekazano wzorów dokumentów elektronicznych do CRD** (spośród siedmiu urzędów, które były do tego zobowiązane, tj. 57%), co było niezgodne z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji [str. 39].
 - ♦ **We wszystkich 24 skontrolowanych urzędach wywiązywano się z obowiązku udostępnienia Elektronicznej Skrzynki Podawczej**. W większości urzędów przekazano ministrowi właściwemu ds. informatyzacji informację o jej adresie stosownie do art. 16 ust. 1b ustawy o informatyzacji. **Wiele urzędów nie wywiązało się z obowiązku zamieszczenia na stronach BIP urzędów informacji, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, tj. o [str. 41]:**
 - udostępnionym adresie ESP (w siedmiu urzędach²⁴, tj. 29,2%);
 - maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, możliwym do doręczenia za pomocą ESP (w 12 urzędach²⁵, tj. 50%);
 - zakresach użytkowych dokumentów elektronicznych²⁶ tworzonych na podstawie wzorów umieszczonych przez podmioty publiczne w centralnym repozytorium lub repozytorium wzorów elektronicznych, o którym mowa w art. 19b ust. 5 ustawy o informatyzacji (w czterech urzędach²⁷, tj. 16,7%);
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny (w 13 urzędach²⁸, tj. 54,2%);
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (w 14 urzędach²⁹, tj. 58,3%).

²² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1727 ze zm.).

²³ UM w: Brzesku, Płocku, Rybniku i Wronkach.

²⁴ UM w: Brzesku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Środzie Śląskiej, Wronkach i Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

²⁵ UM w: Białymstoku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Płocku, Knyszynie, Łędzinach, Obornikach Śląskich, Pruszkowie, Środzie Śląskiej, Wronkach, i Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

²⁶ Zakres użytkowy dokumentu elektronicznego – zawartość dokumentu elektronicznego niezbędna do załatwienia określonego rodzaju spraw za pomocą tego dokumentu (art. 3 pkt 26 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2014 r., poz. 1114).

²⁷ UM w: Brzesku, Halinowie, Łędzinach, Środzie Śląskiej.

²⁸ UM w: Białymstoku, Brzesku, Czempiniu, Dąbrowie Tarnowskiej, Goniądzu, Halinowie, Łędzinach, Niemczy, Obornikach Śląskich, Płocku, Pruszkowie, Środzie Śląskiej i Wronkach.

²⁹ UM w: Brzesku, Czempiniu, Dąbrowie Tarnowskiej, Goniądzu, Halinowie, Łędzinach, Niemczy, Obornikach Śląskich, Płocku, Pruszkowie, Środzie Śląskiej i Wronkach; Urzędy Marszałkowskie Województw: Mazowieckiego i Podlaskiego.

- ◆ Systemy informatyczne kontrolowanych urzędów służące do obsługi korespondencji elektronicznej, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, zapewniały oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji, udostępniały nadawcom dokumentów poświadczenia przedłożenia oraz udostępniały poświadczenia doręczenia [str. 42].
- ◆ **Tylko w czterech urzędach spośród 24 objętych badaniem (tj. 16,7%) podjęto decyzję o pełnieniu roli punktu potwierdzającego profil ePUAP dla obywateli.** Brak utworzenia w urzędach punktów potwierdzających profil zaufany ePUAP, kontrolowani uzasadniali przede wszystkim pobliskim umiejscowieniem takich punktów (np. w oddziałach ZUS lub w urzędach skarbowych), koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wyposażeniem takiego miejsca pracy, a także brakiem zainteresowania mieszkańców [str. 43].
- ◆ **W ośmiu urzędach (tj. 33,3%) w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji w systemach informatycznych, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.** Nieprawidłowość tą najczęściej tłumaczono brakiem kadry posiadającej niezbędną wiedzę [str. 44].
- ◆ **W 17 kontrolowanych urzędach (tj. 70,8%) właściwie były tworzone, przechowywane i testowane kopie zapasowe danych i systemów informatycznych realizujących e-usługi.** Jednakże w siedmiu urzędach (29,2%) stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, stanowiące naruszenie § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI [str. 44].
- ◆ **Podjęmowane w kontrolowanych urzędach działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości korzystania z usług elektronicznych były, zdaniem NIK, nieskuteczne i nie wpłynęły na zwiększenie zainteresowania udostępnionymi e-usługami.** Działania te ograniczały się jedynie do informowania na stronie internetowej lub BIP o świadczonych usługach elektronicznych i sposobie ich załatwiania, adresie ESP, czy też możliwości wykorzystania profilu zaufanego ePUAP. Promocja ograniczała się do pojedynczych akcji rozpowszechniania plakatów promujących platformę e-usług czy też zamieszczenia na stronie internetowej i w budynku urzędów informacji na temat uczestnictwa w projektach dotyczących e-usług, dofinansowanych z funduszy Unii Europejskiej [str. 45–47].

2.3 Uwagi i wnioski

1. **Szczególnie istotne dla rozwoju świadczenia e-usług jest zwiększenie liczby obywateli posiadających bezpłatny profil zaufany ePUAP, który umożliwi załatwianie spraw przez Internet.** Brak jego posiadania utrudnia korzystanie z e-usług. Z e-usług można wprawdzie korzystać używając podpisu elektronicznego, ale wymaga to wydatkowania kilkuset złotych co kilka lat, co dla przeciętnego obywatela może stanowić zbyt duży wydatek. W związku z tym w kontrolowanych urzędach dostrzegano potrzebę promocji profilu zaufanego na szczeblu krajowym oraz zwiększenia liczby miejsc jego potwierdzania. Aktualnie funkcje punktu potwierdzającego profil zaufany pełnią m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, konsul, naczelnik urzędu skarbowego, wojewoda. Za zgodą ministra właściwego do spraw informatyzacji funkcję tą mogą pełnić również inne podmioty (np. urzędy gmin), ale wymaga to wniosku zainteresowanego podmiotu. **Zdaniem NIK, istotną rolę dla zwiększenia liczby osób korzystających z e-usług stanowić może wprowadzenie w przyszłości powszechnego i prostego rozwiązania technicznego umożliwiającego**

potwierdzanie tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją. Jednym z możliwych rozwiązań wymagających rozważenia i dogłębnej analizy jest wykorzystanie warstwy elektronicznej w dowodzie osobistym umożliwiającej podpisywanie dokumentów elektronicznych w kontaktach z administracją publiczną poprzez Internet³⁰.

Niezbędne jest zatem podjęcie przez Ministra Cyfryzacji działań w celu promocji profilu zaufanego ePUAP na szczeblu krajowym oraz na rzecz zwiększenia liczby punktów jego potwierdzania, jak również kontynuowanie prac nad wprowadzeniem powszechnego i prostego rozwiązania technicznego umożliwiającego potwierdzanie tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją.

2. **Dla budowania zaufania wśród obywateli do e-usług oferowanych przez administrację publiczną ważne jest zapewnienie nieprzerwanego działania platform elektronicznych, za pomocą których są świadczone e-usługi.** Budowaniu takiego zaufania nie sprzyjały występujące do sierpnia 2015 r. przerwy w działaniu platformy ePUAP1, w czasie których platforma była przez wiele godzin całkowicie niedostępna lub niedostępne były jej niektóre usługi. Zapewnienie stałej dostępności³¹ platformy ePUAP2 powinno umożliwić korzystanie z niej przez obywateli w dogodnej dla siebie porze dnia, w każdym dniu tygodnia.
3. **Zdaniem NIK, bariery natury prawnej w istotny sposób utrudniają świadczenie e-usług.** Kontrolowani wskazywali przede wszystkim na konieczność dostarczenia do urzędów dokumentów w postaci papierowej, w tym m.in. oryginałów dokumentów podpisanych przez wnioskodawcę lub potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez notariusza lub instytucję, która wydała dany dokument. Podejmowanie działań polegających na umożliwieniu załatwiania sprawy w sposób elektroniczny bez zmiany wymogów prawnych (w tym m.in. dotyczących przedkładania przez wnioskodawców dokumentów w formie papierowej) znacznie utrudnia informatyzację procesu załatwiania spraw w formie e-usług. Dlatego też, **zdaniem NIK, w celu usprawnienia świadczenia e-usług niezbędne jest przeprowadzenie przez Ministra Cyfryzacji przeglądu obowiązujących przepisów pod kątem możliwości ograniczenia obowiązku przedkładania przez obywateli i przedsiębiorców dokumentów w formie papierowej celem ułatwienia korzystania z e-usług i rozszerzenia ich zakresu.**
4. Zdaniem NIK, udostępnienie nowej wersji platformy ePUAP (ePUAP2) może pozytywnie wpłynąć na poprawę dostępności e-usług i rozszerzanie ich zakresu. Uruchomienie platformy ePUAP2 umożliwia realizację koncepcji centralnego udostępniania e-usług. **Rozwiązanie takie pozwala urzędom na skorzystanie z gotowych szablonów e-usług, które mogą udostępnić obywatelom.** Umożliwi to ograniczenie ponoszenia przez urzędy nakładów finansowych na nowe własne platformy elektroniczne (regionalne, miejscowe), a także nakładów na samodzielne opracowywanie szablonów e-usług. Skorzystanie przez urząd z gotowych rozwiązań oznacza także brak konieczności przekazywania szablonu usługi do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. Wdrożenie platformy ePUAP2 pozwoli w większym stopniu zagregować usługi jednostek samorządu terytorialnego na jednej platformie elektronicznej. **W opinii NIK, działania te ułatwią rozwój i świadczenie e-usług przez urzędy administracji**

³⁰ Z informacji uzyskanych przez NIK od Ministra Administracji i Cyfryzacji wynika, że w dniu 17 czerwca 2015 r. Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji pozytywnie rozpatrzył wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych o rozszerzenie dowodu osobistego o warstwę elektroniczną (pismo MAiC z dnia 15 września 2015 r., znak: DKSiW-WSWiA.0810.108.2015).

³¹ Pojęcie dostępności oznacza czas bezawaryjnego działania systemu informatycznego w stosunku do całości czasu, w którym system powinien udostępniać klientom (urzędom administracji, obywatelom) usługi.

publicznej. Dlatego też zasadnym jest kontynuowanie działań i udostępnienie przez Ministra Cyfryzacji kolejnych szablonów e-usług z wykorzystaniem platformy ePUAP2. **Wskazane jest przy tym, aby w pierwszej kolejności udostępniać formularze e-usług, które dotyczą spraw najczęściej załatwianych przez obywateli w urzędach.**

5. Pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach 1 705 usług elektronicznych, ich wykorzystanie było znikome. W dziewięciu urzędach miast i gmin (tj. 45%), w których udostępniono usługi elektroniczne, obywatele/przedsiębiorcy korzystali jedynie z usługi ESP. Nie ulega wątpliwości, że ponoszenie nakładów na systemy informatyczne i e-usługi, z których w niewielkim stopniu korzystają obywatele, będzie działaniem nieefektywnym. Biorąc pod uwagę, że przygotowanie i udostępnienie e-usług na platformie ePUAP, jak i platformach regionalnych i miejscowych, wiązało się z wydatkowaniem znacznych środków finansowych, a wykorzystanie e-usług jest niewielkie, **należy upowszechnić na szeroką skalę – w wymiarze ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym – informacje o sprawach urzędowych możliwych do załatwienia przez Internet.** Należałoby także zadbać o przystępne wyjaśnienie zasad postępowania przy załatwianiu spraw drogą elektroniczną (m.in. czytelność instrukcji korzystania z e-usług). **Zdaniem NIK, aby zwiększyć popularność korzystania z e-usług oferowanych w urzędach, niezbędne jest podjęcie bardziej aktywnych działań informacyjnych i promocyjnych przez Ministra Cyfryzacji oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.**
6. Mając na uwadze niewielkie zainteresowanie obywateli usługami elektronicznymi oraz stosunkowo niewielkie wykorzystanie możliwości platform regionalnych i miejscowych, należałoby każdorazowo rozważyć, czy zasadne jest tworzenie kolejnych platform finansowanych z udziałem środków budżetowych i funduszy europejskich. Należy przy tym zwrócić uwagę, że objęte kontrolą platformy regionalne i miejscowe oferowały m.in. e-usługi, które równolegle były udostępniane na ogólnopolskiej platformie ePUAP.
7. CPI dokonało uruchomienia i udostępnienia użytkownikom platformy ePUAP2 na infrastrukturze innej niż docelowa. Zdaniem NIK, konieczne jest zapewnienie środków budżetowych niezbędnych na utrzymanie i dalszą rozbudowę infrastruktury technicznej systemu ePUAP2, tak aby system ten osiągnął docelową wydajność na poziomie nie mniejszym niż 99%. Pozwoli to na zapewnienie właściwej dostępności platformy ePUAP2, a także zwiększy bezpieczeństwo jej działania.
8. W opinii NIK istotne jest dalsze, konsekwentne rozwijanie przez Ministra Cyfryzacji portalu www.obywatel.gov.pl, który w jednym miejscu skupia e-usługi świadczone przez urzędy administracji publicznej w Polsce oraz umożliwia bezpośredni dostęp do nich.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Ministra Cyfryzacji oraz przez jednostki samorządu terytorialnego działań w zakresie szerokiego informowania o usługach elektronicznych oraz ich promowania.

3.1 Realizacja przez Centrum Projektów Informatycznych zadań związanych z udostępnianiem platformy usług elektronicznych ePUAP

3.1.1. Działania organizacyjne w celu realizacji przez CPI zadań związanych z udostępnianiem platformy usług elektronicznych ePUAP

1. Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lutego 2009 r.³² powierzono Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizację projektu platformy ePUAP2, za pomocą którego m.in. świadczone są usługi elektroniczne.

Projekt ePUAP2 polegał na przebudowie i rozbudowie platformy ePUAP1. W związku z jego realizacją w ramach trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego³³ wyłoniono trzech wykonawców, z którymi CPI zawarło następujące umowy:

- umowa z dnia 29 marca 2013 r. z Comarch Polska S.A. (dalej Comarch) na dostosowanie istniejącego oprogramowania aplikacyjnego systemu do nowych wymagań i wdrożenie oprogramowania aplikacyjnego w środowisku produkcyjnym o wartości brutto 4 305 tys. zł;
- umowa z dnia 19 kwietnia 2013 r. z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A (dalej PWPW) na rozszerzenie funkcjonalności w oprogramowaniu aplikacyjnym systemu ePUAP, tj. o: Repozytorium Procesów Administracji Publicznej (RPAP), Repozytorium Dobrych Praktyk Administracji (RDAP) i Centralny System Uwierzytelniania i Autoryzacji (CSUiA) oraz świadczenie usług modyfikacji o wartości brutto 2 434 tys. zł;
- umowa z dnia 27 maja 2013 r. z Pentacomp Systemy Informatyczne S.A. (dalej Pentacomp) na wydzielenie funkcjonalności profilu zaufanego do wydzielonej infrastruktury w ramach systemu ePUAP o wartości brutto 2 349 tys. zł.

W ramach każdej z ww. umów wykonawca zobowiązany był doprowadzić dostarczone oprogramowanie do stanu (instalacja, konfiguracja, wdrożenie, etc.) działania na odpowiedniej infrastrukturze (testowej i produkcyjnej), przenieść autorskie prawa majątkowe na zamawiającego i świadczyć usługi modyfikacji w ramach określonej umową liczby godzin.

Zdaniem NIK, podział realizacji projektu ePUAP2 przez CPI na trzy zadania (podprojekty), realizowane przez trzech różnych wykonawców w ramach oddzielnych umów, było działaniem niecelowym, gdyż podział taki spowodował utrudnienie współpracy i komunikacji pomiędzy jego wykonawcami oraz utrudnił integrację produktów wytworzonych w ramach realizacji projektu. Wskazują na to także stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że z *dokumentów dotyczących realizacji projektu ePUAP2, będących w posiadaniu CPI, jak i na podstawie posiadanej wiedzy nie wynika jednoznacznie kto i dlaczego podjął decyzję o realizacji projektu ePUAP2 w formule podziału na trzy odrębne zamówienia.*

2. W latach 2008–2015 (do 20 lipca) na budowę, wdrożenie i utrzymanie platformy ePUAP1 oraz na budowę i wdrożenie platformy ePUAP2 wydatkowano łącznie 108 361 tys. zł³⁴. W latach 2015–2020 na utrzymanie platformy ePUAP2 zaplanowano wydatki w łącznej wysokości

³² Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie powierzenia Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizacji projektu ePUAP2.

³³ Nr 40-CPI-ZZP-2244/12; 45-CPI-ZZP-2244/12; 42-CPI-ZZP-2244/12.

³⁴ W 2008 r. – 6 673 tys. zł, w 2009 r. – 26 808 tys. zł, w 2010 r. – 13 373 tys. zł, w 2011 r. – 10 364 tys. zł, w 2012 r. – 3 813 tys. zł, w 2013 r. – 27 384 tys. zł, w 2014 r. – 15 836 tys. zł, do 20 lipca 2015 r. – 4 111 tys. zł.

123 344 tys. zł³⁵. Budowa i wdrożenie platformy ePUAP1 oraz ePUAP2 była finansowana ze środków pochodzących budżetu państwa oraz dofinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

3. Cele realizacji projektu ePUAP2 zostały określone w uzasadnieniu biznesowym oraz studium wykonalności projektu³⁶. Cel projektu odnosił się do wykorzystania doświadczeń zdobytych w trakcie realizacji ePUAP1 do definiowania kolejnych procesów obsługi obywatela i przedsiębiorstw, tworzenia powiązań informatycznych do poszczególnych systemów administracji publicznej, a także rozszerzenia zestawu usług publicznych dostępnych on-line i zwiększenia liczby podmiotów korzystających z usług publicznych.

NIK nie dokonywała oceny stopnia osiągnięcia założonych celów gdyż zakończenie realizacji projektu ePUAP2 przewidziano na 30 listopada 2015 r., tj. już po zakończeniu kontroli.

4. Zarządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji³⁷, w dniu 6 sierpnia 2012 r. powołano Komitet Sterujący projektu ePUAP2 (dalej KS) będący, do czasu zakończenia projektu, organem pomocniczym Ministra. Przewodniczącym KS był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw objętych działaniem administracji rządowej – informatyzacja. Do zadań KS należał m.in. nadzór nad realizacją projektu oraz monitorowanie poziomu jego wskaźników. Pierwsze posiedzenie KS odbyło się 14 grudnia 2012 r. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK odbyło się łącznie 26 posiedzeń KS. Ustalenia kontroli wykazały, że do dnia 29 grudnia 2014 r. w posiedzeniach KS nie uczestniczyli przedstawiciele wykonawców. Pierwsze posiedzenie, które odbyło się z ich udziałem miało miejsce 29 grudnia 2014 r., tj. po blisko dwóch latach od pierwszego posiedzenia KS³⁸.

Dyrektor CPI podał, że zarządzenie nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2 nie wskazuje na konieczność uczestnictwa wykonawców w spotkaniach KS. Poinformował jednocześnie, że *aktualnie w przypadku zidentyfikowania potrzeby uczestnictwa w KS przedstawiciele ze strony Wykonawców są oni zapraszani na spotkania.*

NIK zwraca uwagę, że posiedzenia KS powinny odbywać się z udziałem przedstawicieli wykonawców. Udział tych osób pozwala bowiem na sprawny przepływ informacji i podejmowanie stosownych decyzji niezbędnych dla prawidłowego wykonania projektu.

5. W celu sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji umów na modernizację i przebudowę systemu ePUAP zawartych z firmami Comarch, Pentacomp i PWPW, powstały Komitety Sterujące³⁹, w skład których wchodził pracownicy CPI i wykonawców. Pracami komitetów sterujących kierowali przedstawiciele CPI. Prace te dokumentowane były protokołami z posiedzeń i notatkami ze spotkań. Kontrola wykazała, że pomiędzy posiedzeniami Komitetów Sterujących ds. umów z poszczególnymi wykonawcami występowały długotrwałe przerwy, sięgające nawet do pół roku. I tak:

³⁵ W 2015 r. – 19 393 tys. zł, w 2016 r. – 19 839 tys. zł, w 2017 r. – 20 256 tys. zł, w 2018 r. – 20 762 tys. zł, w 2019 r. – 21 281 tys. zł, w 2020 r. – 21 813 tys. zł.

³⁶ Wykonane na potrzeby wniosku o dofinansowanie tego projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

³⁷ Zarządzenie Nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego projektu ePUAP2 (Dz. Urz. MAiC z 2012 r., poz. 24).

³⁸ Tj. 745 dni od pierwszego posiedzenia KS, które odbyło się 14 grudnia 2012 r.

³⁹ Komitety Sterujące powstały na podstawie: § 6 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/16/Comarch z dnia 29 marca 2013 r.; § 6 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/20/PWPW S.A. z dnia 19 kwietnia 2013 r.; § 5 pkt 3 Umowy nr 2013/CPI/24/Pentacomp z dnia 27 maja 2013 r.

- pierwsze posiedzenie KS ds. umowy z firmą Pentacomp odbyło się 22 sierpnia 2013 r., tj. prawie 3 miesiące od daty podpisania umowy (27 maja 2013 r.);
- przerwa między posiedzeniem KS z dnia 30 października 2013 r. ds. umowy z firmą Pentacomp, a kolejnym posiedzeniem, które odbyło się w dniu 26 marca 2014 r. wyniosła niemal pięć miesięcy, z kolei między posiedzeniem z dnia 30 października 2014 r. a kolejnym (21 stycznia 2015 r.) wynosiła ok. 3,5 miesiąca;
- między pierwszym posiedzeniem KS z dnia 11 kwietnia 2013 r. ds. umowy z firmą Comarch, a następnym z dnia 2 października 2013 r. upłynęło prawie pół roku;
- między posiedzeniem KS z dnia 15 maja 2013 r. ds. umowy z firmą PWPW, a kolejnym z dnia 23 października 2013 r. upłynęło nieco ponad 5 miesięcy.

W ocenie NIK, wielomiesięczne przerwy pomiędzy posiedzeniami poszczególnych komitetów sterujących utrudniały sprawowanie przez CPI należytego nadzoru nad działaniami wykonawców. Odnośnie ww. kwestii Dyrektor CPI podał, że nie posiada właściwej wiedzy na ten temat w odniesieniu do okresu sprzed 1 czerwca 2015 r.

3.1.2. Realizacja przez CPI zadań związanych z udostępnieniem platformy usług elektronicznych ePUAP2

CPI z opóźnieniem podejmowało działania zaradcze w odniesieniu do zasadniczych ryzyk projektu ePUAP2, jakimi były:

- wzajemne powiązanie prac realizowanych przez różnych wykonawców projektu,
- zapewnienie środowisk testowych w realizacji projektu.

1. Realizując projekt ePUAP2, CPI prowadziło rejestr ryzyka dla całego projektu. Rejestry ryzyka prowadzone były także odrębnie przez każdego z wykonawców realizujących projekt (tj. przez firmy PWPW, Comarch, Pentacomp). W rejestrach wskazywano na ryzyka w zakresie:

- a) wzajemnych powiązań między umowami: rejestr Comarch – wpis z 22 lipca 2013 r. (ryzyko nr 2), rejestr Pentacomp – wpis z dnia 2 sierpnia 2013 r. (ryzyko nr 6), rejestr PWPW – wpis z 10 lipca 2013 r. (ryzyko R6). Analogiczny wpis zawiera rejestr ryzyka prowadzony przez CPI wg stanu na styczeń 2014 r.;
- b) niedostarczenia przez CPI środowisk testowych – wpis w rejestrach: Comarch z 12 lutego 2014 r. oraz PWPW z 1 września 2013 r.;
- c) specyfikacji funkcjonalności Profilu Zaufanego zawartego w opisie przedmiotu zamówienia – wpis z dnia 4 lipca 2013 r. (ryzyko nr 3) w rejestrze ryzyka Pentacomp.

Ad a) Mimo wczesnego wykrycia (lipiec – sierpień 2013 r.) przez CPI i wykonawców kluczowego czynnika ryzyka projektu ePUAP2, polegającego na wzajemnym powiązaniu realizowanych umów i sklasyfikowania go jako poważne, dopiero po półtora roku tj. 23 stycznia 2015 r. CPI przedstawiło na posiedzeniu KS propozycję planu naprawczego, którego założeniem⁴⁰ było udostępnienie środowiska pre-produkcyjnego⁴¹ ePUAP2 do końca stycznia 2015 r. CPI proponowało niezależną od siebie realizację umów pomiędzy wykonawcami projektu, a także jego wdrożenie w dwóch

⁴⁰ Zgodnie z protokołem posiedzenia KS z 23 stycznia 2015 r.

⁴¹ Środowisko to służy do testowania aplikacji przed przeniesieniem jej na środowisko produkcyjne (docelowe).

etapach. Efekty pracy Comarch miały zostać wdrożone jako pierwsze, natomiast w następnej kolejności miało nastąpić wdrożenie Profilu Zaufanego (realizowanego przez Pentacomp) wraz z efektami pracy PWPW. Plan naprawczy został zaakceptowany przez wykonawców.

Ad b) Na ujawnione w rejestrach Comarch z 12 lutego 2014 r. oraz PWPW z 1 września 2013 r. ryzyko niedostarczenia przez CPI wykonawcom projektu środowisk testowych, CPI nie zareagowała odpowiednio, dostarczając je z opóźnieniem. Z rejestrów ryzyka i notatek z KS wynika bowiem, że problem z udostępnieniem przez CPI wskazanych środowisk występował jeszcze w styczniu 2015 r.

Ad c) Wymagania dotyczące funkcjonalności Profilu Zaufanego realizowanego w ramach umowy z Pentacomp określone przez CPI w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ/SIWZ) dla projektu ePUAP2, były niekompletne. Było to spowodowane załączeniem przez CPI do dokumentacji postępowania przetargowego nieaktualnej dokumentacji Profilu Zaufanego, która nie obejmowała wszystkich jego funkcji opracowanych i wdrożonych produkcyjnie w systemie ePUAP1. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Wymagania te zostały zrealizowane w ramach dodatkowego zlecenia (tzw. zmiany w projekcie).

Dyrektor CPI wyjaśnił, że *w trakcie realizacji umowy przez firmę Pentacomp (2013/CPI/24/Pentacomp), na etapie analizy, w zakresie wymagań określonych w OPZ, przygotowano dwa warianty realizacji Profilu Zaufanego. Jednym z nich było wydzielenie Dostawcy Tożsamości, co wychodziło poza zakres umowy. Komitet Sterujący podjął decyzję o wydzieleniu Dostawcy Tożsamości, jako wariantu gwarantującego wyższy poziom bezpieczeństwa rozwiązania. Realizacji powyższego można było dokonać wyłącznie w ramach budżetu przewidzianego na zmiany (RFC).*

Zdaniem NIK, analiza wariantów realizacji Profilu Zaufanego powinna być dokonana przez CPI przed rozpoczęciem przetargu na jego realizację. NIK zauważa, że kwestia ta została odnotowana także w rejestrze ryzyka prowadzonym przez Pentacomp⁴².

W ocenie NIK, ww. działania CPI świadczą o nieefektywnym zarządzaniu ryzykiem w ramach realizacji projektu ePUAP2 i wskazują na nierzetelność działań w tym zakresie.

W wyjaśnieniach Dyrektor CPI podał, że nie ma wiedzy o przyczynach zaistnienia tej nieprawidłowości, gdyż decyzje ws. realizacji projektu ePUAP2, w tym decyzji dotyczącej obsługi ryzyk projektowych, w okresie przed dniem 1 czerwca 2015 r. były podejmowane przez poprzednią kadrę kierowniczą. Ponadto, Dyrektor CPI wyjaśnił że *w wyniku zmiany Dyrekcji CPI od czerwca 2015 r. nastąpiła zmiana w tempie pracy, wynikach i sposobie realizacji zadań przez Wykonawców. Pozwoliło to na zidentyfikowanie najważniejszych zagadnień projektowych oraz przełożyło się na możliwość technicznego uruchomienia systemu ePUAP2. Ponadto dokonano kompleksowej analizy i aktualizacji harmonogramów wszystkich 3 umów, określono zależności pomiędzy produktami i realizowanymi pracami oraz zaplanowano prace zmierzające do skutecznej realizacji odbioru produktów wszystkich umów.* Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne Dyrektor CCA poinformował, że uregulował zasady zarządzania ryzykiem w jednostce [szerszy opis w pkt 4.2. na str. 49].

2. W CPI na potrzeby realizacji projektu ePUAP2 opracowano Plany Komunikacji⁴³ dla każdej z trzech umów z wykonawcami ww. projektu. Plany te zostały zawarte w tzw. Planach Zarządzania Projektem. Ustalono, że Plany Komunikacji opisywały jedynie komunikację dwustronną pomiędzy

⁴² W rejestrze tym wskazano, że niektóre funkcje dostępne w Profilu Zaufanym ePUAP1 nie zostały uwzględnione w OPZ/SIWZ dla ePUAP2.

⁴³ Dokument, który określa sposób komunikowania się stron realizujących projekt.

zamawiającym a wykonawcą, nie odniesiono się natomiast do zagadnienia komunikacji wielostronnej, tj. współpracy pomiędzy wykonawcami. W umowach tych pierwotnie brak było zapisów zobowiązujących do współpracy firm Comarch i PWPW z firmą Pentacomp. Brak było również zapisów zobowiązujących firmę Pentacomp do współpracy z innymi wykonawcami w ramach projektu ePUAP2.

W toku kontroli NIK ustalono, że:

- aneksem nr 3 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą Pentacomp wprowadzono zapisy o zobowiązaniu Pentacomp do współpracy z firmą PWPW oraz Comarch,
- aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą PWPW wprowadzono zapisy o zobowiązaniu PWPW do współpracy z firmami Comarch oraz Pentacomp,
- aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2013 r. do umowy z firmą Comarch wprowadzono zapisy o zobowiązaniu Comarch do współpracy z firmą PWPW. Firma Comarch odmówiła natomiast uwzględnienia w aneksie nr 1 zapisu o współpracy z firmą Pentacomp.

Zdaniem NIK, kwestie dotyczące zagadnień komunikacji wielostronnej powinny być uwzględnione już na etapie przygotowywania zamówienia publicznego i wskazane w projektach umów z wykonawcami. W konsekwencji, do czasu podpisania aneksów do umów, odpowiedzialność za współdziałanie i uzgodnienia między poszczególnymi wykonawcami spadła na zamawiającego (CPI). Należy zauważyć, że komunikacja w tak złożonym projekcie informatycznym, realizowanym przez niezależnych wykonawców jest bardzo istotna.

3. Ustalenia kontroli wykazały, że umowy z wykonawcami ePUAP2 wielokrotnie aneksowano pod kątem wydłużenia terminu na wykonanie poszczególnych etapów. I tak:

- terminy realizacji trzech etapów projektu w ramach umowy z Comarch, ustalone odpowiednio na: 24.07.2013 r., 30.11.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano dwukrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 24.07.2013 r., 23.07.2014 r., 30.07.2014 r.;
- terminy realizacji trzech etapów projektu w ramach umowy z PWPW, ustalone odpowiednio na: 18.07.2013 r., 14.12.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano dwukrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 18.07.2013 r., 08.07.2014 r., 30.07.2014 r.;
- terminy realizacji trzech etapów projektu w ramach umowy z Pentacomp, ustalone odpowiednio na: 22.08.2013 r., 29.11.2013 r. i 16.12.2013 r., aneksowano pięciokrotnie. Ostatecznie terminy realizacji umowy dla każdego z etapów ustalono na: 4.10.2013 r., 26.05.2014 r. i 25.07.2014 r.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że (...) *aneksowanie umów wynikało z bieżących prac projektowych, które wpływały na możliwości realizacji umów przez Wykonawców, natomiast ostateczną decyzję o podpisaniu aneksu do umowy podejmowało ówczesne Kierownictwo jednostki.*

4. W związku z uruchomieniem platformy ePUAP2, udostępniono trzy nowe elektroniczne usługi centralne umożliwiające wnioskowanie o: wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, wydanie dowodu osobistego, a także zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego. Dyrektor CPI podał, że *w ramach udostępniania usług na platformie ePUAP2 przygotowywane są m.in. następujące usługi centralne:*

- *wnioskowanie o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach,*
- *wnioskowanie o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania,*
- *usługi dotyczące zameldowania i wymeldowania na pobyt stały/czasowy,*
- *usługi dotyczące udostępnienia rejestru i spisu wyborców,*
- *usługi dotyczące złożenia zgłoszenia w sprawie głosowania korespondencyjnego.*

Poinformował również, że wobec przyjęcia koncepcji centralnego udostępniania usług na platformie ePUAP2, odstąpiono od dalszej możliwości wykorzystywania przez podmioty administracji publicznej 48 formularzy usług lokalnych. Niemniej wszystkie usługi lokalne, które zostały udostępnione na kontach poszczególnych urzędów do dnia uruchomienia ePUAP2 są dostępne dla obywateli i przedsiębiorców.

3.1.3. Monitorowanie, zapewnienie sprawności i dostępności platformy ePUAP

1. Infrastruktura systemu ePUAP1 na początku 2015 r. została pozbawiona części zasobów informatycznych przez odłączenie ośrodka zapasowego działającego w układzie active-active⁴⁴. Tym samym funkcjonujący wówczas system ePUAP1 pracował wyłącznie w jednym ośrodku przetwarzania danych (bez wspierającego go ośrodka zapasowego). **Pozbawienie części zasobów ePUAP1 na rzecz ePUAP2 skutkowało wzrostem awaryjności platformy ePUAP1, objawiającym się czasową niedostępnością systemu lub niektórych jego usług.** Wskazują na to m.in. zapisy Raportu utrzymania ePUAP sporządzonego przez CPI za kwiecień 2015 r., w którym wskazano m.in., że *Problemy z wydajnością systemu ePUAP wynikają z oddania przez Pion Utrzymania CPI jednego ośrodka przetwarzania na potrzeby projektu ePUAP2.*

Dyrektor CPI wyjaśnił m.in., że w styczniu 2015 r., zgodnie z decyzją ówczesnego Dyrektora CPI, dla systemu ePUAP odłączono ośrodek przetwarzania danych (...), z uwagi na zaistniałe potrzeby projektowe związane z koniecznością udostępnienia infrastruktury jednego z ośrodków na potrzeby instalacji systemu ePUAP2.

2. CPI w okresach comiesięcznych sporządzało raporty z utrzymania systemu ePUAP1, w których dokonywano także analizy dostępności systemu ePUAP1. Adresatem raportów był MAiC. **W ocenie NIK, CPI nie zapewniło użytkownikom należytej dostępności platformy ePUAP1**, gdyż wskaźnik dostępności SLA⁴⁵ w 2014 r. i w pierwszej połowie 2015 r. kształtował się na poziomie odpowiednio 96,38% oraz 97,55%. System, którego dostępność kształtuje się na poziomie poniżej 99% jest uważany za źle zarządzany⁴⁶. Skutkiem tej nieprawidłowości było występowanie okresów, kiedy platforma ePUAP1 była całkowicie niedostępna lub niedostępne były niektóre usługi realizowane przez platformę (np. w dniach: 10 kwietnia 2015 r. w godz. 8¹⁷ – 15¹⁵; 26 kwietnia 2015 r. od godz. 22³⁰ do 28 kwietnia 2015 r. godz. 11³⁰). Zdaniem NIK, stan taki ma istotny wpływ na budowanie zaufania wśród obywateli do e-usług oferowanych przez administrację publiczną.

⁴⁴ Infrastruktura systemu ePUAP1 początkowo (2008 r.) została wykonana w architekturze active-passive, tj. w układzie gdzie funkcjonowały dwa odrębne ośrodki przetwarzania danych (podstawowy i zapasowy), z których jeden pracował produkcyjnie, a drugi umożliwiał przejęcie funkcji pierwszego ośrodka w przypadku jego niedostępności po określonym czasie. Praca w układzie active-active oznacza, że funkcjonują dwa równoległe, wspierające się wzajemnie ośrodki przetwarzania danych.

⁴⁵ Pojęcie dostępności oznacza czas bezawaryjnego działania systemu w stosunku do całości czasu, w którym system powinien udostępniać klientom usługi. Dostępność (ang. availability) jest jedną z podstawowych miar określenia stopnia odporności systemu i jest ona obliczana w następujący sposób: $A = \frac{MTTF}{(MTTF+MTTR)}$, gdzie MTTF (ang. Mean Time To Failure) to średni czas do wystąpienia uszkodzenia, MTTR (ang. Mean Time To Repair) to średni czas naprawy.

⁴⁶ System informatyczny, którego poziom dostępności (SLA) wynosi poniżej 99%, uważany jest za źle zarządzany (publikacja High Availability Computer Systems, autorstwa J. Gray, D. P. Siewiorek (http://research.microsoft.com/en-us/um/people/gray/papers/ieee_ha_swieorick.pdf). Na publikację tą wskazuje m.in. firma Microsoft. Informacje o poziomach dostępności, są także przywoływane przez uznane ośrodki akademickie takie jak np. Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie dr. hab. Adrian Horzyk Wydział Elektrotechniki, Automatyki, Informatyki i Inżynierii Biomedycznej Katedra Automatyki i Inżynierii Biomedycznej, Laboratorium Biocybernetyki: <http://home.agh.edu.pl/~horzyk/lectures/ahdydwdi.php>, Wykład „Bazy danych” http://home.agh.edu.pl/~horzyk/lectures/pi/wdi_13_01_2015_noimg.pdf (slajd nr 6).

Dyrektor CPI wyjaśnił, że *poziom SLA wynikał z czasu niedostępności systemu ePUAP (...). Niemniej należy wskazać, iż zgodnie z (...) raportami za okres 01.01.2014–31.12.2014 wskaźnik dostępności systemu kształtował się on poziomie 96,38%, co oznacza, iż przewyższał wskaźnik założony w Planie Działalności CPI na rok 2014, gdzie dostępność systemu ustalono na poziomie 96%. Natomiast zgodnie z Planem działalności na 2015 r. poziom dostępności systemu CPI zadeklarowało na poziomie 97%, co oznacza osiągnięcie wskaźnika, w I półroczu 2015 r., o 0,55 punktu procentowego powyżej przyjętych założeń.*

Portal ePUAP2 został udostępniony użytkownikom 17 sierpnia 2015 r. Odebranie projektu ePUAP2 i udostępnienie jego pełnej funkcjonalności nastąpi, jak podał Dyrektor CPI, do 30 listopada 2015 r. Tym samym, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (30 września 2015 r.) nie było możliwe ustalenie poziomu wskaźnika SLA i dokonanie oceny dostępności dla platformy ePUAP2.

3. Od przejęcia utrzymania systemu ePUAP1 przez CPI od Comarch (tj. od 1 stycznia 2014 r.) występowały problemy z funkcjonowaniem serwerów tego systemu. Polegały one na ich przeciążeniu oraz braku dostępności. Ponadto, występowały awarie systemu uwierzytelniania sms oraz awarie łącza internetowego. Awarie te były naprawiane doraźnie, poprzez przywracanie działania serwerów, natomiast nie rozwiązywano trwale problemów, które były przyczyną tych awarii.

Dyrektor CPI wyjaśnił, że (...) *CPI nie została w pełni przekazana wiedza oraz dokumentacja dot. utrzymania poszczególnych systemów, co w odniesieniu do serwerów (...) skutkowało koniecznością działania minimalizującego skutki poszczególnych awarii, poprzez przywrócenie funkcjonowania (...) serwerów wykonując ich restart. Powyższe wynikało z wad oprogramowania aplikacyjnego systemu ePUAP1 oraz jego konfiguracji, które częściowo zostały wyeliminowane własnymi siłami CPI, w okresie pogwarancyjnym. Jednocześnie naprawa tej sytuacji wymagająca czasochłonnych i kosztownych zmian w oprogramowaniu systemu nie była podejmowana z uwagi na zbliżający się termin wdrożenia nowego ePUAP.*

Podejmowane przez CPI działania były niewystarczające, gdyż nie zapobiegały powtarzaniu się tych samych awarii. Stan taki w konsekwencji negatywnie wpływał na dostępność systemu ePUAP1.

System ePUAP1 był monitorowany automatycznie za pomocą specjalistycznych programów: NAGIOS, Tivoli, AWSTATS, Piwik. Oprócz monitorowania automatycznego CPI zdefiniowało również procedurę⁴⁷ ręcznego monitorowania poprawności działania platformy ePUAP2 w celu: przetestowania działania wyszukiwarki ePUAP2 i poprawności działania Profilu Zaufanego oraz wysyłki pisma ogólnego z wykorzystaniem ePUAP2, co ułatwiało monitorowanie działania platformy.

4. Kwestie ogólnej obsługi incydentów i awarii zostały w CPI opisane w dokumencie pn. *Procedury postępowania w przypadku awarii*, w którym wskazano pracowników CPI odpowiedzialnych za obsługę konkretnych systemów, aplikacji i usług. Dla systemu ePUAP1 przygotowano także procedury awaryjne na wypadek uszkodzenia lub unieruchomienia platformy. Dyrektor CPI podał, że *wybrane elementy były testowane w praktyce, m.in. przy wyłączeniu, w I kwartale 2015 r. jednego z ośrodków (zapasowego).* Poinformował, że *pełne uruchomienie systemu ePUAP2 planowane jest w listopadzie 2015 r., wobec powyższego procedury awaryjne dedykowane dla systemu ePUAP2 zostaną opracowane w ramach dokumentacji powykonawczej.*

⁴⁷ Procedura ręcznego monitorowania poprawności działania platformy ePUAP.

W odniesieniu do kwestii zapewnienia wykonywania powtarzalnych czynności oraz przekazywania informacji niezbędnych do utrzymania gwarantowanego poziomu usług w przypadku nieobecności pracownika, Dyrektor CPI wskazał, że dla Zespołu Nadzoru i Monitoringu systemów utrzymywanych przez CPI, prowadzone jest planowanie kwartalne nieobecności pracowników. Ryzyko niezaplanowanych nieobecności (w tym: urlopy na żądanie i zdarzenia losowe, choroby) zredukowane jest poprzez uzupełnianie obsługi przez osoby z firmy zewnętrznej, a wobec powyższego pełna obsługa ww. obszaru zapewniona jest na poziomie 24/7/365.

5. CPI posiada procedurę zarządzania zmianą dla systemów przez nią utrzymywanych, w tym systemu ePUAP. Procedura ta reguluje sposób udzielania odpowiedzi na wnioski o zmianę, prezentację formy ich ewidencjonowania, ocenę i autoryzację, a po zatwierdzeniu i ustaleniu priorytetu – zaplanowanie, przetestowanie i wdrożenie gotowych zmian.

Jak podał Dyrektor CPI, *w ramach systemu ePUAP2 realizowane są wyłącznie poprawki błędów, zaś zmiany systemu nie są aktualnie wprowadzane, wobec faktu, iż pełne uruchomienie systemu ePUAP2 planowane jest na listopad 2015 r. Wszelkie wnioski o zmianę są gromadzone i zostaną obsłużone po zakończeniu realizacji projektu ePUAP2. Wówczas zastosowanie będzie miała procedura zarządzania zmianą dla systemów utrzymywanych przez jednostkę.* Ponadto, Dyrektor CPI poinformował m.in., że konserwacja systemu ePUAP2 odbywa się po uprzednim przekazaniu przez wykonawcę poprawki, bądź zestawu poprawek. Wprowadzenie zmian w systemie następuje po uzyskaniu przez wykonawcę zgody zamawiającego, tj. CPI. Harmonogramy wnoszenia poprawek uzgadniane są na roboczo pomiędzy Kierownikiem projektu i Dyrektorem CPI przy współudziale kierowników umów po stronie wykonawcy. Zgłoszenia błędów dla systemu ePUAP2, podlegające poprawie przez wykonawcę, rejestrowane są w systemie informatycznym JIRA, który umożliwia stałą kontrolę obsługi tych zgłoszeń oraz ich priorytetyzację.

6. W dniu 30 lipca 2015 r. firma Comarch przeprowadziła testy wydajnościowe ePUAP2 na części infrastruktury, na której wcześniej funkcjonował system ePUAP1. **Testy te nie potwierdziły spełnienia wymagań wydajnościowych. Wykonawca testów (Comarch) zalecił rozbudowę środowiska aplikacyjnego celem spełnienia wymagań wydajnościowych. Pomimo negatywnego wyniku testów, w dniu 17 sierpnia 2015 r. CPI dokonało uruchomienia i udostępnienia użytkownikom platformy ePUAP2.**

W ocenie NIK, przeprowadzone testy powinny potwierdzić sprawność działania systemu na infrastrukturze technicznej oddającej rzeczywiste środowisko pracy systemu. **Zdaniem NIK wnioski z testów przeprowadzonych na infrastrukturze innej niż docelowa nie powinny stanowić podstawy prognozy wydajności systemu na infrastrukturze docelowej.** Testy wydajnościowe pozwalają nie tylko potwierdzić wymaganą wydajność, ale także wykryć wady infrastruktury i oprogramowania.

Zgodnie z dobrą praktyką prowadzenia projektów informatycznych, udostępnianie tej klasy systemów informatycznych winno nastąpić po przeprowadzeniu testów wydajnościowych zakończonych wynikiem pozytywnym na infrastrukturze informatycznej docelowo przeznaczonej dla platformy ePUAP2. Pozwala to na udostępnienie obywatelom systemu, którego działanie zostało właściwie sprawdzone, co zmniejsza ryzyko jego niedostępności.

Dyrektor CPI wyjaśnił m.in., że *system ePUAP2 do końca listopada 2015 r. zostanie uruchomiony na infrastrukturze dwóch ośrodków w trybie active-active. Ze względu na wyniki testów wydajnościowych na jednym z ośrodków oraz świadomość nowych potrzeb i wymagań niefunkcjonalnych infrastruktura systemu jest sukcesywnie rozbudowywana, zgodnie z założonym planem osiągnięcia rozwiązań,*

pozwalających na pełną obsługę potrzeb użytkowników (...). Uruchomienie techniczne system ePUAP2 odbyło się na infrastrukturze, na której uprzednio funkcjonował produkcyjnie system ePUAP1. Po testach wydajnościowych system ePUAP2 zainstalowany na ww. infrastrukturze jest wydajniejszy niż ePUAP1, co umożliwiło jego techniczne uruchomienie. Obecnie trwają prace nad doposażeniem infrastruktury do spełnienia wymagań określonych w umowie z wykonawcą (2013/CPI/16/Comarch).

3.1.4. Wsparcie techniczne dla użytkowników platformy ePUAP

Obsługa zgłoszeń kierowanych do CPI w sprawie platformy ePUAP została opisana w *Procedurze obsługi zgłoszeń ePUAP*⁴⁸. W sposób bezpośredni określono w niej m.in.: zakres odpowiedzialności oraz kompetencje osób i poszczególnych linii wsparcia, które biorą udział w procesie obsługi zgłoszeń, a także zasady rozpatrywania i obsługi zgłoszeń, za pośrednictwem systemu Service Desk. W myśl tych zasad, zgłoszeń można było dokonać drogą elektroniczną (za pomocą poczty elektronicznej) lub telefonicznie. W procesie rejestracji i obsługi zgłoszeń wykorzystywane było dedykowane oprogramowanie. Obsługa zgłoszeń realizowana była przez pracowników CPI – konsultantów pionu utrzymania CPI, przy wykorzystaniu tzw. trzech linii wsparcia. Dla pracowników pionu utrzymania CPI dostępny był szablon najczęstszych zgłoszeń i reklamacji zawierający rozwiązania typowych zgłaszanych przez użytkowników problemów⁴⁹. Również dla użytkowników platformy ePUAP przygotowano bazę wiedzy zawierającą rozwiązanie typowych problemów.

Zdaniem NIK, ustalone w CPI zasady obsługi zgłoszeń dotyczących funkcjonowania platformy ePUAP/ePUAP2 zostały sformułowane w sposób jasny, przejrzysty i zwięzły oraz pozwalały użytkownikom i pracownikom obsługi klienta Service Desk na szybkie rozwiązywanie typowych zgłoszeń. Specjalistyczne pojęcia i skróty, które mogłyby sprawić trudność w posługiwaniu się procedurą zostały w należyty sposób objaśnione.

Raporty z poziomu świadczenia obsługi zgłoszeń i incydentów (utrzymania platformy) są przygotowywane w cyklach miesięcznych i zawierają informacje o liczbie zgłoszeń wygenerowanych przez użytkowników, obsłużonych oraz otwartych lub oczekujących na realizację w danym okresie rozliczeniowym. Według danych z raportów: w 2014 r. zgłoszono 21 540 problemów dotyczących funkcjonowania platformy ePUAP1, z tego: 17 122 (79%) rozwiązano, 3 094 (14%) odrzucono, a 1 307 (6%) nie rozwiązano. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. zarejestrowano 24 034 zgłoszeń z tego: 21 816 (91%) rozwiązano, 1 519 (6%) odrzucono, a 631 (2,6%) nie rozwiązano. **Zdaniem NIK, spadek liczby nierozwiązanych problemów w I półroczu 2015 r., w porównaniu do 2014 r., pozytywnie świadczy o sposobie obsługi przez CPI klientów platformy ePUAP.**

Z wyjaśnień Kierownika Wydziału Utrzymania Systemów Informatycznych CPI oraz z raportów utrzymania platformy ePUAP1 za rok 2014 wynika, że mniejsza skuteczność w rozwiązywaniu problemów spowodowana była niedoborem kadry i faktem przekazania CPI utrzymania systemu przez firmę Comarch⁵⁰ bez dokonania pełnego transferu wiedzy. Dyrektor CPI poinformował, że *CPI obejmując utrzymanie systemu ePUAP, od dnia 01.01.2014 r., nie miało prawnej możliwości wygzekwowania innej niż przekazana przez MAiC wiedzy w zakresie utrzymania systemu od firmy*

⁴⁸ Procedura nr 3-SD-2013 wersja 1.0.

⁴⁹ Jak np. problem z: założeniem konta; hasłem/logowaniem; złożeniem wniosku o profil zaufany; certyfikatem; formularzem; błędami; instalacją aplikacji; konfiguracją przeglądarki; długim oczekiwaniem na nadanie uprawnień.

⁵⁰ Firma Comarch świadczyła usługi utrzymania platformy ePUAP1 do 31 grudnia 2013 r. na podstawie umowy zawartej pomiędzy Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji a Comarch.

Comarch. Ujawnione luki w dokumentacji i przekazanych materiałach zostały wskazane w Raporcie utrzymania systemu ePUAP po 31 dniach w CPI (...), który został przekazany do MAiC. Niestety CPI nie otrzymało z MAiC żadnej odpowiedzi na zgłoszone w ww. Raporcie problemy.

Kontrola NIK ustaliła, że zgodnie z raportami utrzymania platformy ePUAP systematycznie zwiększana jest liczba pracowników pionu utrzymania CPI i z dniem 30 czerwca 2015 r. wynosiła 37 osób.

Stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w CPI występowała duża fluktuacja kadr, a pracownicy realizujący zadania obsługi/wsparcia systemu ePUAP nie posiadali doświadczenia przy obsłudze (wsparciu) tego systemu. W wyjaśnieniach, Dyrektor CPI podał m.in., że (...) *braki kadrowe były uzupełniane poprzez zatrudnianie, na zasadach body leasingu, ekspertów z firm zewnętrznych, natomiast nowa, przedstawiona przez CPI w MAiC w III kwartale 2015 r., struktura jednostki zmienia sposób realizacji utrzymania systemów, dzieląc go na utrzymanie techniczne systemów i utrzymanie usług. Struktura będzie posiadała wszelkie kompetencje niezbędne do realizacji ww. zadań, o ile decyzje dot. wysokości środków na wynagrodzenia zostaną odpowiednio dostosowane do zaproponowanej struktury.*

3.2 Regionalne platformy usług elektronicznych

Kontrolą NIK objęto cztery samorzady województw: małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i podlaskiego w zakresie świadczenia usług elektronicznych za pośrednictwem platform regionalnych: *Cyfrowa Małopolska*⁵¹, *Wrota Mazowsza*⁵², *SEKAP*⁵³, *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia*⁵⁴. Trzy projekty dotyczące uruchomienia regionalnych platform usług elektronicznych zostały zakończone, w fazie realizacji, w okresie objętym kontrolą pozostawał projekt *Wrota Mazowsza*. Cele realizacji projektów odnosiły się m.in. do:

- rozwoju społeczeństwa informacyjnego poprzez wzrost liczby usług świadczonych drogą elektroniczną,
- usprawnienia obsługi obywateli,
- zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów informacyjnych administracji publicznej.

⁵¹ *Cyfrowa Małopolska* – platforma informatyczna zrealizowana dla województwa małopolskiego finansowana w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013, Działanie 1.2 *Spółeczeństwo informacyjne*.

⁵² Usługi elektroniczne świadczone były za pośrednictwem systemu *e-Urząd* na obszarze województwa mazowieckiego, realizującego obsługę obywateli poprzez portal *Wrota Mazowsza* udostępnionego w ramach projektu pn. *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa* (projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

⁵³ System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej – projekt samorządów gmin i powiatów województwa śląskiego. Pierwszy etap budowy platformy SEKAP zrealizowano w latach 2006–2008 (współfinansowany środkami europejskimi w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006), natomiast w latach 2010–2012 projekt rozbudowano w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 współfinansowanego ze środków europejskich.

⁵⁴ *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia* jest elementem projektu informatycznego pn. *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa* realizowanego na obszarze województwa podlaskiego (będącego kontynuacją projektu pn. *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego* realizowanego w latach 2004–2007). Projekt *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa* realizowany był w latach 2012–2015 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego współfinansowanego ze środków europejskich. Projekt zakończono uruchomieniem z dniem 30 czerwca 2015 r. (u partnerów Projektu) portalu *Cyfrowy Urząd*. Aplikacja *Cyfrowy Urząd* została uruchomiona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego z dniem 4 marca 2015 r.

Platforma Cyfrowa Małopolska

Programem świadczenia e-usług przy użyciu regionalnej platformy **Cyfrowa Małopolska** została objęta większość gmin z terenu województwa małopolskiego (tj. 177 jednostek). Przyjęte założenia w regionalnym projekcie dotyczącym budowy regionalnej platformy usług elektronicznych – *Cyfrowa Małopolska* zostały osiągnięte. Mierniki realizacji projektu, tj. liczba jednostek samorządu terytorialnego oraz liczba udostępnionych e-usług zostały osiągnięte, jednak nie odnosiły się do ilości zrealizowanych e-usług w jednostkach samorządu terytorialnego.

W okresie objętym kontrolą poprzez *Cyfrową Małopolską* udostępnionych zostało mieszkańcom regionu łącznie 128 e-usług. Do 2014 r. wydatki na utworzenie platformy regionalnej *Cyfrowa Małopolska* – wyniosły łącznie 2 766 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków europejskich wyniosło 75%.

Platforma Wrota Mazowska

Rysunek nr 2
Regionalna platforma e-usług Wrota Mazowska



Źródło: www.wrotamazowska.pl.

Wskaźniki te odnosiły się do liczby: utworzonych stron internetowych, wdrożonych systemów elektronicznego obiegu dokumentów, utworzonych aplikacji i jednostek sektora publicznego z nich korzystających, a także do liczby uruchomionych e-usług na poziomie dwustronnej interakcji.

Do projektu nie przystąpił Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego. Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że nie przystąpiono do projektu, ponieważ jest on przede wszystkim zorientowany na usługi świadczone przez powiaty i gminy, które znacząco różnią się od usług świadczonych przez województwo. W Urzędzie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007–2013 realizowany jest odrębny projekt „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług”

Rysunek nr 1
Regionalna platforma e-usług Cyfrowa Małopolska



Źródło: www.cyfrowamalopolska.pl.

(Priorytet II – Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza, Działanie 2.2 – Rozwój e-usług). Do projektu nie przystąpiło także m.in. miasto stołeczne Warszawa. Prezydent m.st. Warszawy w piśmie skierowanym w 2008 r. do Marszałka Województwa Mazowieckiego poinformowała m.in., że problemem było adresowanie projektu głównie do małych i średnich jednostek samorządu, czego następstwem było nie tylko niedostosowanie struktury zarządzania projektem do specyfiki złożonej organizacji, jaką jest Urząd m.st. Warszawa, ale także prawdopodobny konflikt interesów w określeniu priorytetów i sposobów ich osiągnięcia.

W okresie objętym kontrolą poprzez *Wrota Mazowsza* udostępnionych zostało mieszkańcom regionu łącznie 101 e-usług. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r., 215 z 314 partnerów projektu nie świadczyło usług elektronicznych za pośrednictwem portalu *Wrota Mazowsza*. W ocenie NIK, podejmowane przez Urząd Marszałkowski działania były niewystarczające, biorąc pod uwagę, iż na dzień 30 czerwca 2015 r. tylko 99 z 314 (31,5%) partnerów projektu udostępniało e-usługi na portalu *Wrota Mazowsza*. Ponadto, pomimo poniesienia znacznych nakładów na realizację projektu i uruchomienia przez partnerów łącznie 1 128 e-usług, w okresie od 5 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. partnerzy zrealizowali tylko 169 e-usług, z których skorzystało 78 osób. Do 30 czerwca 2015 r. na wdrożenie systemu *e-Urząd* poniesiono wydatki w kwocie 10 429,2 tys. zł⁵⁵ (37,9% wydatków ogółem na ww. projekt).

Platforma SEKAP

Rysunek nr 3
Regionalna platforma e-usług SEKAP



Źródło: www.sekap.pl.

Na 30 czerwca 2015 r. w projekcie **SEKAP** uczestniczyło łącznie 124 jednostek samorządu terytorialnego⁵⁶ z województwa śląskiego, tj. 110 gmin i 14 powiatów. Wskaźniki określone w projekcie SEKAP2 (realizowanym w latach 2010–2012) zostały osiągnięte. Odnosiły się one do liczby usług informacyjnych, liczby uruchomionych usług online: na poziomie interakcyjnym⁵⁷, na poziomie interakcji dwustronnej, na poziomie transakcji.

W projekcie nie uczestniczyło 60 jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa śląskiego, w tym 57 gmin oraz 3 powiaty. W okresie objętym kontrolą poprzez *SEKAP* udostępnionych zostało mieszkańcom regionu ponad 650 e-usług. Wydatki na realizację projektu *SEKAP* w latach 2006–2008 wyniosły 22 178,4 tys. zł (z czego 75% dofinansowano środkami europejskimi), a na jego rozbudowę i upowszechnienie w latach 2010–2012 wydatkowano 8 716,4 tys. zł (z czego 85%

⁵⁵ Kwotę 8 614,9 tys. zł sfinansowano ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kwotę 1 541,6 tys. zł z dotacji partnerów projektu, natomiast kwotę 272,7 tys. zł stanowiły środki własne województwa mazowieckiego.

⁵⁶ Na podstawie umów zawartych z poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, przystąpienie do *SEKAP* umożliwiło im jednostkom podległym, realizującym zadania publiczne (np. szkołom, domom kultury, itd.) dostęp do systemu *SEKAP*, w tym zaoferowanie e-usług. Ustalono, że łączna liczba jednostek podległych włączonych do systemu wyniosła 253 na koniec I półrocza 2015 r.

⁵⁷ W projekcie SEKAP2 dla oceny poziomu zaawansowania i dojrzałości usług elektronicznych przyjęto pięciostopniową skalę od najmniej zaawansowanej: 1 – informacja, 2 – jednostronna interakcja, 3 – dwustronna interakcja, 4 – transakcyjność, 5 – personalizacja.

dofinansowano w ramach RPO Województwa Śląskiego na lata 2007–2013). Kontrola wykazała, że liczba wniosków składanych poprzez *SEKAP* wzrosła z 9 273 w 2013 r. do 14 936 w 2014 r., a za I półrocze 2015 r. ich liczba wyniosła 6 288.

Platforma Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia

Rysunek nr 4

Regionalna platforma e-usług Wrota Podlasia



W projekcie **Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia** uczestniczyło większość jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego (tj. 130⁵⁸, z wyjątkiem trzech gmin: Raczki, Zambrów i Zawady). W ocenie wójtów tych gmin, nie było wystarczających powodów do udziału w realizacji projektu⁵⁹.

W dniu uruchomienia platformy *Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia*, tj. 30 czerwca 2015 r. udostępniono 13 e-usług. Wydatki poniesione w związku z realizacją *Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia* i *Centralnej Szyny Danych*⁶⁰ wyniosły 1 773,6 tys. zł.

Podstawowe cele projektu, związane z wdrażaniem usług publicznych dotyczące usprawnienia wymiany informacji z mieszkańcami województwa na wszystkich poziomach samorządowych oraz rozwijania usług dla obywateli dostępnych za pomocą technik informatycznych – nie zostały jeszcze w pełni osiągnięte w okresie objętym kontrolą. Ustalenia kontroli wskazują, że z możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej korzystały przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej, natomiast nikłe było zainteresowanie obywateli i przedsiębiorców tą formą załatwienia spraw. Projekt nie zawierał wskaźników (mierników) realizacji celów odnoszących się wprost do liczby załatwianych spraw w formie elektronicznej.

Realizacja projektów regionalnych w zakresie udostępnienia platform elektronicznych umożliwiła udostępnienie rozwiązań informatycznych, za pomocą których świadczone są e-usługi. Do projektów tych przystąpiła większość gmin i powiatów z obszarów województw gdzie platformy te były wdrażane. Trzy spośród czterech platform regionalnych objętych badaniem udostępniały ponad 100 e-usług każda⁶¹ (*Cyfrowa Małopolska, Wrota Mazowska i SEKAP*). Należy jednak zauważyć, że pomimo poniesienia znacznych nakładów finansowych na realizację ww. projektów, wykorzystanie e-usług udostępnionych za ich pomocą było niewielkie.

⁵⁸ Jednym z pierwszych urzędów w województwie podlaskim, który udostępnił e-usługi w ramach tego projektu był Urząd Miejski w Goniądzu.

⁵⁹ Na przykład Wójt Gminy Raczki poinformował, że wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów (z I etapu) spowodowało tylko utrudnienie pracy urzędników, którzy zostali zmuszeni do wykonywania podwójnej pracy (w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej). Wskazał też, że do urzędu nie wpłynął ani jeden wniosek od obywateli i przedsiębiorców w wersji elektronicznej. W opinii wójta barierą w rozwoju e-usług w małych gminach jest: *brak takiej potrzeby*, zaś wydatkowanie jakichkolwiek środków finansowych na wdrażanie systemów, z których nie korzystają obywatele, *jest co najmniej bezzasadne*. Ponadto, jako bariery wskazał: konieczność dostarczenia rozmaitych załączników, które nie są możliwe do przekazania w formie elektronicznej (wiele urzędów nadal wymaga dokumentów w tej właśnie formie). Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w trakcie kontroli w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego.

⁶⁰ Umożliwia wymianę danych pomiędzy różnymi źródłami (bazami danych, systemami informatycznymi).

⁶¹ *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia* udostępnił w okresie objętym kontrolą 13 e-usług.

3.3 Działania marszałków województw oraz burmistrzów/prezydentów miast w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną

3.3.1. Działania strategiczne w celu umożliwienia załatwiania spraw drogą elektroniczną przez obywatela/przedsiębiorcę

W objętych kontrolą urządach marszałkowskich zagadnienia dotyczące ich dostosowania do elektronicznego świadczenia usług publicznych zostały uwzględnione w dokumentach strategicznych⁶². W dokumentach tych przyjęto cele i określono działania dotyczące rozwoju społeczeństwa cyfrowego, zwiększenia dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usług. Na przykład:

- W przyjętej w 2015 r. Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza do 2020 roku jako jeden z celów strategicznych określono „Rozwój społeczeństwa informacyjnego – Wsparcie tworzenia i wdrażania inteligentnych systemów zarządzania oraz e-usług (e-administracja, e-zdrowie, e-logistyka, e-finanse, e-handel, e-praca, e-edukacja)”⁶³. Działania w ramach tego celu będą w znacznym stopniu realizowane przez instrumenty uruchamiane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020.

Działania dotyczące rozwoju usług elektronicznych uwzględniane były również w dokumentach stanowiących rozwinięcie założeń określonych w strategiach. Na przykład:

- W opracowanym w 2011 roku Programie Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego „e-Podlaskie” (PRSI) została zawarta koncepcja rozwoju e-usług. Celem głównym PRSI była „Sprawna i przyjazna administracja publiczna województwa podlaskiego dzięki technologiom informatycznym”. Cele szczegółowe dotyczyły m.in. wdrożenia nowoczesnych i efektywnych ekonomicznie rozwiązań technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach realizujących zadania administracji publicznej na terenie województwa podlaskiego; zapewnienia powszechnego dostępu do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną.

W dokumentach strategicznych w większości z kontrolowanych urzędów miast i gmin (14 spośród 20, tj. 70%) uwzględniono problematykę związaną m.in. z takimi zadaniami jak:

- rozszerzenie zakresu e-usług publicznych;
- usprawnienie administracji publicznej poprzez informatyzację, w tym m.in. zwiększenie dostępności usług publicznych przy wykorzystaniu Internetu;
- zapewnienie mieszkańcom dostępu do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną.

Zagadnień dotyczących dostosowania do elektronicznego świadczenia usług publicznych nie zawarto w dokumentacji strategicznej sześciu urzędów⁶⁴.

3.3.2. Liczba udostępnionych i zrealizowanych usług elektronicznych w kontrolowanych urządach

Zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji podmiot publiczny jest zobligowany do udostępnienia elektronicznej skrzynki podawczej (dalej ESP). Jest to jedyna obligatoryjna usługa elektroniczna, która musi być oferowana przez urząd administracji publicznej. Pozostałe usługi elektroniczne udostępniane przez jednostkę są świadczone na podstawie jej samodzielnej decyzji.

⁶² Dla województwa: mazowieckiego – Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030 Innowacyjne Mazowsze; Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza do 2020 roku; śląskiego – Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Śląskiego do 2015 r.; podlaskiego – Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku; małopolskiego – Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011–2020.

⁶³ Cel V, działanie 5.2.

⁶⁴ UM w: Czempiniu, Goniądzu, Knyszynie, Lędzinach, Niemczy i Obornikach Śląskich.

1. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. wszystkie 24 kontrolowane urzędy udostępniały łącznie 1 705 usług elektronicznych, w tym obowiązkową usługę ESP, która polega na możliwości skierowania do urzędu pisma ogólnego, skargi, wniosku czy też zapytania oraz załączenia odpowiedniego formularza w wersji elektronicznej zapisanego w określonym formacie (np. pdf, doc).

Przykładowy formularz elektroniczny dla e-usługi wymagający od obywatela wskazania pełnego zakresu informacji niezbędnych dla załatwienia sprawy został zaprezentowany na poniższej infografice (Rysunek Nr 5).

Rysunek nr 5

Przykładowy formularz elektroniczny dla e-usługi „Wniosek o wydanie zaświadczenia o zgłoszeniu utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego”

Nazwisko
Kowalski

Nazwisko rodowe

Data urodzenia **Miejsce urodzenia**

Dane rodziców

Imię ojca (pierwsze)

Imię matki (pierwsze)

Nazwisko rodowe matki

POWÓD ZGŁOSZENIA

Zaznacz powód zgłoszenia: Utrata dowodu Uszkodzenie dowodu

Seria i numer utraconego lub uszkodzonego dowodu

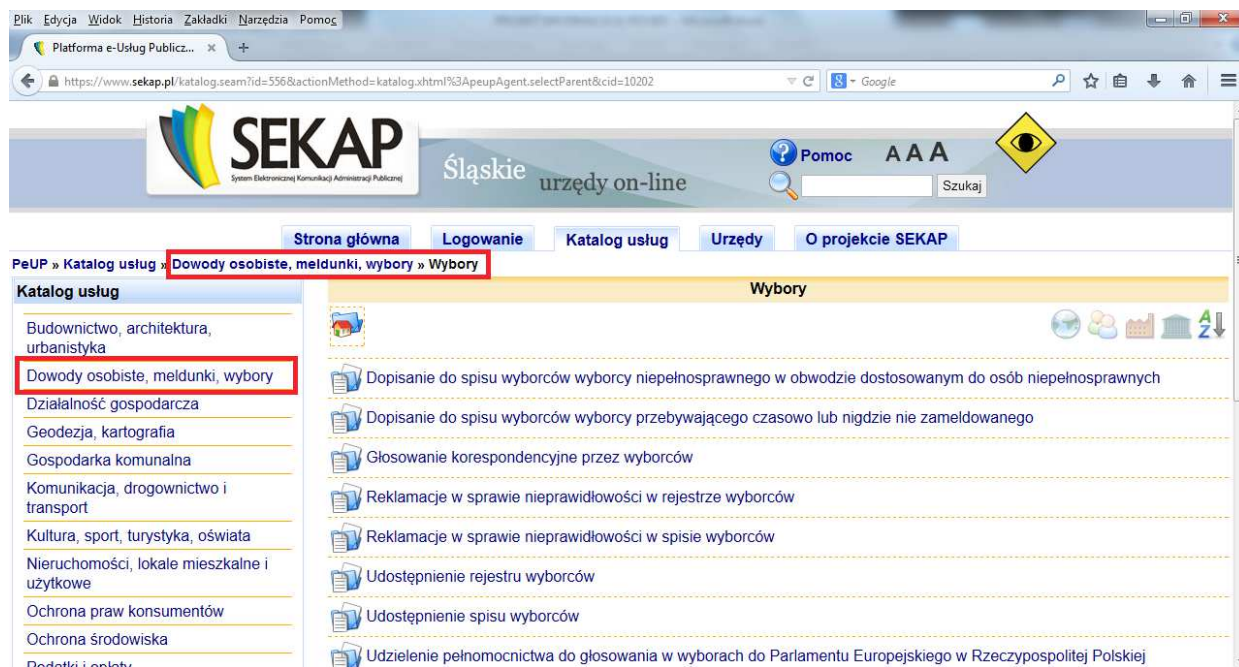
WNIOSEK O WYDANIE ZAŚWIADCZENIA O ZGŁOSZENIU UTRATY LUB USZKODZENIA DOWODU

Źródło: www.epuap.gov.pl.

Najwięcej usług w formie elektronicznej zostało udostępnionych w takich dziedzinach jak: budownictwo, architektura, urbanistyka; sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory); działalność gospodarcza; komunikacja, drogownictwo i transport; ochrona środowiska; podatki i opłaty oraz nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe. Przykładowy sposób udostępniania e-usług w Internecie został zaprezentowany na poniższej infografice (Rysunek nr 6).

Rysunek nr 6

Wybór usług elektronicznych poprzez stronę internetową www.sekap.pl w kategorii spraw „Dowody osobiste, meldunki, wybory”



Źródło: www.sekap.pl.

Kontrola wykazała, że we wszystkich 24 objętych badaniem urzędach udostępniano część lub całość usług elektronicznych z wykorzystaniem platformy ogólnopolskiej ePUAP, a niektóre urzędy w zakresie usług elektronicznych wykorzystywały również platformy regionalne (*Cyfrowa Małopolska*⁶⁵, *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia*⁶⁶, *PeUP*⁶⁷, *SEKAP*⁶⁸ i *Wrota Mazowsza*⁶⁹) oraz platformy miejscowe⁷⁰. W szczególności:

- w 15 skontrolowanych urzędach miast i gmin⁷¹ (z 20, tj. 75%) korzystano jednocześnie z dwóch platform informatycznych, a jeden urząd⁷² jednocześnie z trzech platform;
- w trzech urzędach marszałkowskich⁷³ wykorzystywano jednocześnie dwie platformy informatyczne, a w jednym urzędzie⁷⁴ korzystano wyłącznie z platformy ePUAP.

⁶⁵ UM w: Brzesku, Dąbrowie Tarnowskiej, Tarnowie oraz Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

⁶⁶ UM w: Białymstoku, Goniądzu, Knyszynie oraz Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

⁶⁷ Platforma lokalna e-usług publicznych. UM w: Niemczy i Pieszcach.

⁶⁸ UM w: Łędzinach, Orzeszu, Rybniku oraz Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

⁶⁹ UM w Halinowie.

⁷⁰ UM w: Halinowie, Obornikach Śląskich, Płocku, Środzie Śląskiej i Ujściu.

⁷¹ UM w: Białymstoku, Brzesku, Dąbrowie Tarnowskiej, Goniądzu, Knyszynie, Łędzinach, Niemczy, Obornikach Śląskich, Orzeszu, Pieszcach, Płocku, Rybniku, Środzie Śląskiej, Tarnowie i Ujściu oraz Urzędy Marszałkowskie Województw: Małopolskiego, Podlaskiego i Śląskiego.

⁷² UM w Halinowie.

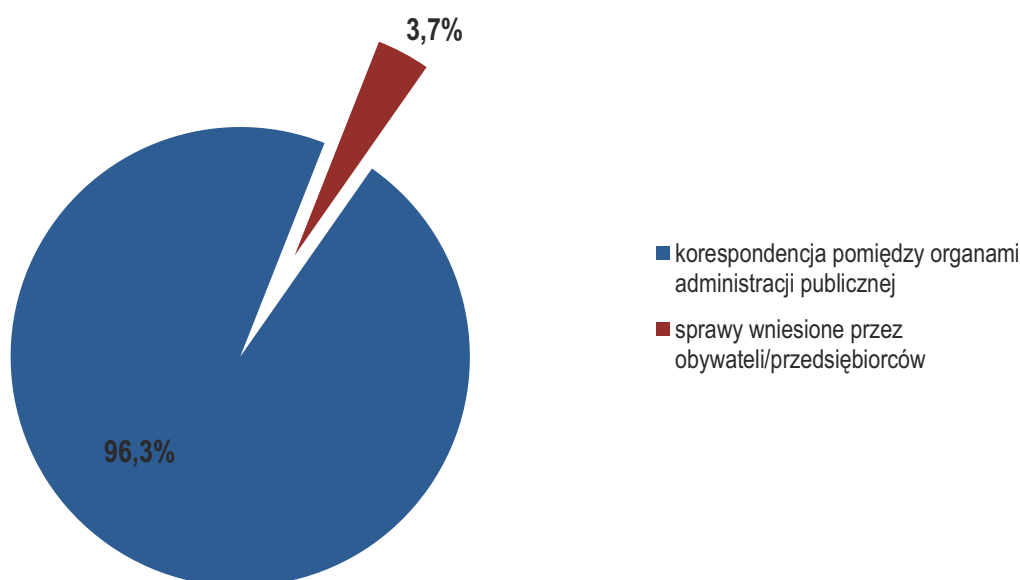
⁷³ Urzędy Marszałkowskie Województw: Małopolskiego, Podlaskiego, Śląskiego.

⁷⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

2. Wyniki kontroli w CPI wykazały, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w całym kraju za pośrednictwem platformy ePUAP wysłano łącznie 3 024 446 dokumentów, z tego: w 2014 r. – 1 759 215 i w 2015 r. (do 30.06) – 1 265 231. Większość dokumentów (96,3%) stanowiła korespondencja pomiędzy organami administracji publicznej. Obywatele oraz przedsiębiorcy skierowali do urzędów administracji publicznej łącznie 113 100 spraw (2014 r. – 66 293, 2015 r. – 46 807), co stanowiło 3,7% łącznej liczby dokumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP. Procentowy udział dokumentów przesłanych w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Procentowy udział dokumentów przesłanych w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

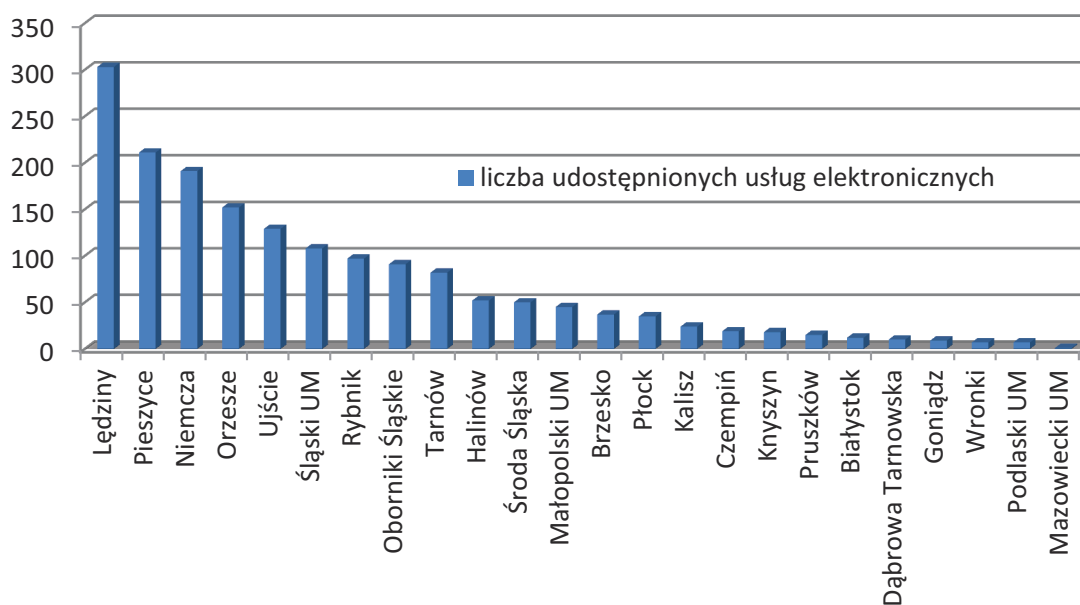
W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w całym kraju obywatele i przedsiębiorcy najczęściej korzystali z następujących e-usług udostępnianych na platformie ePUAP:

- Skargi, wnioski, zapytania do urzędu – zrealizowano 54 438 usług;
- Pismo ogólne do urzędu – zrealizowano 29 045 usług;
- Ewidencjonowanie szkoleń prowadzonych przez ośrodki szkolenia – zrealizowano 9 512 usług;
- Przekaz informacji z Ośrodków Szkolenia Kierowców do starosty – zrealizowano 5 372 usług;
- Udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie – zrealizowano 4 488 usług.

3. Spośród 24 skontrolowanych urzędów, w sześciu⁷⁵ (tj. 25%) udostępniano powyżej 100 usług w formie elektronicznej. W pozostałych urzędach oferowano od jednej do 97 e-usług⁷⁶. Uwagę zwraca, że w urzędach, w których oferowano powyżej 100 e-usług wykorzystywano głównie regionalne platformy informatyczne, tj. w trzech urzędach z terenu województwa śląskiego korzystano z platformy SEKAP, a w trzech pozostałych urzędach świadczone usługi przy pomocy platformy eUsług Publicznych (PeUP). Liczbę udostępnionych e-usług w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Liczba udostępnionych usług w formie elektronicznej na dzień 30 czerwca 2015 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

4. W kontrolowanych urzędach miast i gmin liczba e-usług zrealizowanych przez obywateli/przedsiębiorców w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wyniosła łącznie 987 e-usług⁷⁷. Najczęściej korzystano z e-usług w zakresie złożenia pisma ogólnego, skargi, wniosku, zapytania do urzędu (ESP), złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dopisania do spisu wyborców oraz udostępnienia informacji publicznej.

Ustalenia kontroli wskazują, że, pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach miast i gmin e-usług (specjalistycznych formularzy elektronicznych) ich wykorzystanie (poza usługą ESP) przez mieszkańców i przedsiębiorców było niewielkie.

Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Lędziny** udostępniono, poza ESP, 302 e-usługi, a obywatele skorzystali jedynie z pięciu e-usług dotyczących: wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wydania odpisu i zaświadczenia z rejestru stanu cywilnego, złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, wyznaczenia stref zakazu parkowania oraz zgłoszenia problemu technicznego dotyczącego e-usługi.

⁷⁵ UM w (liczba udostępnionych e-usług): Lędzinach (303), Pleszycach (211), Niemczy (191), Orzeszu (152), Ujściu (129) oraz Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (108).

⁷⁶ UM w (liczba udostępnionych e-usług): Rybniku (97), Obornikach Śląskich (91), Tarnowie (82), Halinowie (52), Środzie Śląskiej (50), Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (45), Brzesku (37), Płocku (35), Kaliszu (24), Czempiniu (19), Knyszynie (18), Pruszkowie (15), Białymstoku (12), Dąbrowie Tarnowskiej (10), Goniądzu (9), Wronkach (7), Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego (7) oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego (1).

⁷⁷ Dla UM w Niemczy brak było danych w tym zakresie.

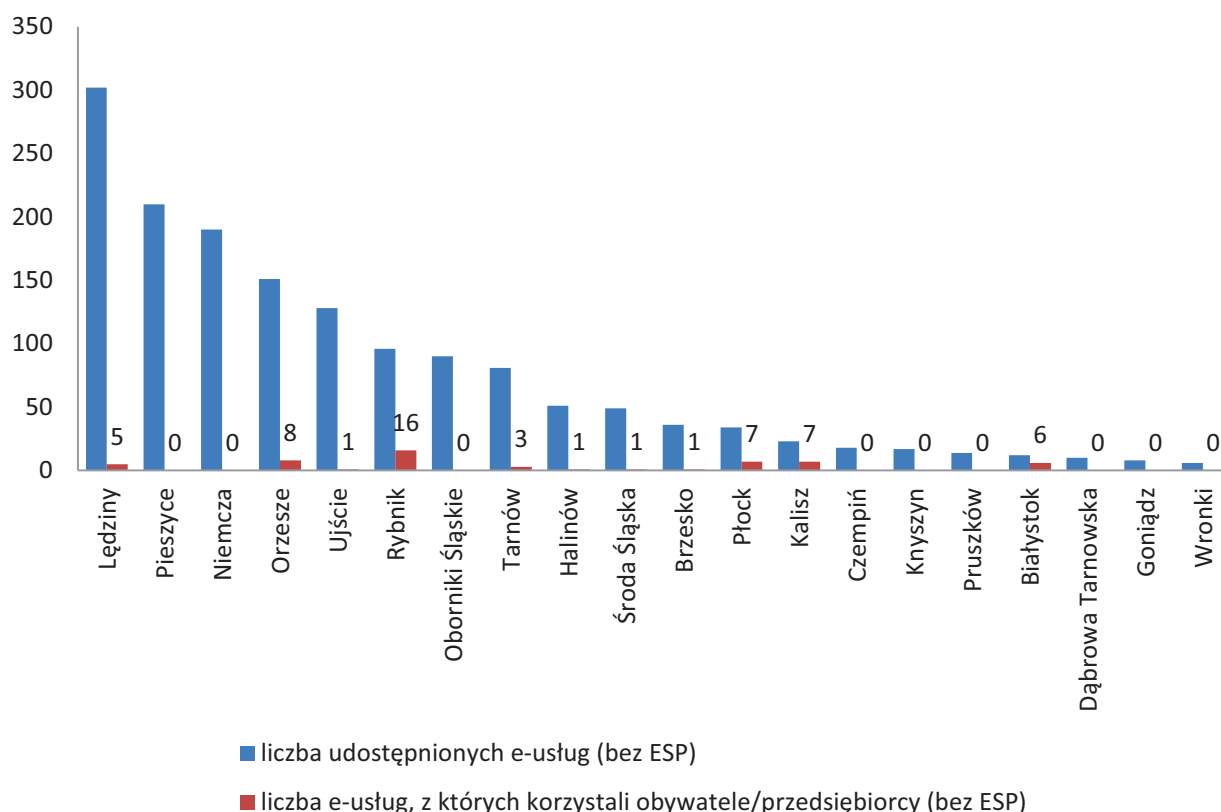
- W **Urzędzie Miejskim w Ujściu** udostępniono, poza ESP, 128 e-usług, a obywatele skorzystali natomiast wyłącznie z jednej usługi dotyczącej złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.
- W **Urzędzie Miejskim w Orzeszu** udostępniono, poza ESP, 151 e-usług, korzystano jednak tylko z ośmiu usług w zakresie: wydania zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wydania opinii o przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wydania wypisów i wyrysów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (miasta), nadania numeru porządkowego, uzgodnienia lokalizacji zjazdu, wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz udostępnienia informacji publicznej.

W dziewięciu urzędach miast i gmin (z 20 kontrolowanych, tj. 45%) obywatele/przedsiębiorcy nie korzystali z udostępnionych e-usług, poza ESP⁷⁸. Ponadto, w czterech urzędach mieszkańcy skorzystali tylko z jednej e-usługi⁷⁹ (poza ESP) pomimo, że liczba udostępnionych e-usług wahała się od 37 do 129.

Porównanie liczby udostępnionych w urzędach miast i gmin e-usług (bez ESP) na dzień 30 czerwca 2015 r. do liczby e-usług, z których korzystali obywatele/przedsiębiorcy (bez ESP) w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Porównanie liczby udostępnionych w urzędach miast i gmin e-usług (bez ESP) na dzień 30 czerwca 2015 r. do liczby e-usług, z których korzystali obywatele/przedsiębiorcy (bez ESP) w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

⁷⁸ Dotyczy UM w (liczba udostępnionych e-usług): Pieszycach (211), Niemczycy (191), Obornikach Śląskich (91), Czempiniu (19), Knyszynie (18), Pruszkowie (15), Dąbrowie Tarnowskiej (11), Goniądzu (9), Wronkach (7).

⁷⁹ UM w (e-usługa): Brzesku (złożenie deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi), Halinowie (wniosek o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów), Środzie Śląskiej (wniosek o wydanie dowodu osobistego) i Ujściu (wniosek o udostępnienie informacji publicznej).

Z ustaleń kontroli przedstawionych na wykresie nr 3 wynika, że w największym stopniu z różnych udostępnionych usług elektronicznych korzystali mieszkańcy Rybnika (16 rodzajów e-usług, oprócz usługi ESP). W okresie objętym kontrolą skorzystali oni z następujących e-usług: 1) udostępnienie informacji publicznej, 2) udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, 3) opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 4) zgłaszanie prac geodezyjnych i kartograficznych, 5) dopisanie do spisu wyborców wyborcy przebywającego czasowo lub nigdzie nie zameldowanego, 6) organizacja praktyk uczniowskich i studenckich, 7) zezwolenie na sprowadzanie zwłok i szczątków z zagranicy, 8) wydanie zaświadczeń dotyczących działalności gospodarczej, 9) zgłoszenie wykonywania działalności gospodarczej, 10) udzielenie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, 11) zwrot opłaty skarbowej, 12) wpisanie obywatela polskiego do rejestru wyborców, 13) wymeldowanie z pobytu stałego lub czasowego, 14) zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, 15) wydanie wypisu/wyrysu z ewidencji gruntów i budynków, 16) udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

5. Według wyjaśnień pracowników kontrolowanych urzędów jednostek samorządu terytorialnego przyczynami niewielkiego zainteresowania udostępnionymi e-usługami były:

- konieczność posiadania podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego;
- niska świadomość mieszkańców o możliwości skorzystania z usług elektronicznych świadczonych przez urzędy;
- wybór osobistego kontaktu z pracownikiem, ze względu na bezpośrednią pomoc w wypełnianiu dokumentów;
- możliwość dokonania poprawek na miejscu poprzez kontakt z urzędnikiem;
- niski poziom promocji usług elektronicznych na poziomie ogólnokrajowym;
- brak umiejętności posługiwania się komputerem i Internetem przez osoby starsze.

6. W kontrolowanych urzędach marszałkowskich w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. zdecydowaną większość korespondencji wpływającej elektronicznie⁸⁰ stanowiła korespondencja pomiędzy urzędami administracji publicznej. Przykładowo:

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego** zrealizowane usługi elektroniczne wyniosły łącznie 3 096 spraw (789 w I półroczu 2014 r., 1 202 w II półroczu 2014 r. i 1 105 w I półroczu 2015 r.). Większość dokumentów (od 95% do 99%⁸¹) stanowiła korespondencja z organami administracji publicznej. Za pośrednictwem elektronicznych skrzynek wpływały sprawy, z których najczęściej dotyczyło kwestii związanych z realizacją budżetu, dotacji oraz sprawozdań budżetowych (1 169 spraw), gospodarki nieruchomościami (375 spraw), zdrowia i spraw społecznych (209 spraw) oraz ochrony środowiska (155 spraw).
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** w latach 2014–2015 (do 30 czerwca) liczba usług zrealizowanych w formie elektronicznej wyniosła łącznie 5 849 dokumentów elektronicznych, przy czym większość (5 843 spraw, tj. 99,9%) stanowiła korespondencję z organami administracji publicznej.

3.3.3. Obsługa i załatwianie w urzędach spraw wniesionych w formie elektronicznej

Ustalenia kontroli wskazują, że w objętych kontrolą urzędach zamieszczano na stronach internetowych lub BIP tzw. karty usług udostępnionych elektronicznie. Karty te zawierały m.in. opis usługi, informacje o: wymaganych dokumentach i sposobie ich dostarczenia do urzędu, opłatach,

⁸⁰ Poprzez ESP jako pismo ogólne.

⁸¹ Dane szacunkowe – Urząd nie posiadał w czasie kontroli systemu elektronicznego obiegu dokumentów – sprawy wpływające na ESP były realizowane drogą tradycyjną, bez oznaczania charakteru nadawcy, dlatego też nie było możliwe ustalenie, ile spraw wpłynęło od osób fizycznych/przedsiębiorców.

terminach i sposobie załatwienia sprawy, możliwości wniesienia odwołania, skargi lub wniosku, a także podstawę prawną usługi. W jednym urzędzie⁸² w przypadku dwóch z dziewięciu objętych badaniem kart dla spraw, jakie można załatwić z wykorzystaniem formularza pisma ogólnego za pośrednictwem ESP, zamieszczone na stronie internetowej urzędu oraz na stronie BIP, zawierały nieaktualne dane promulgacyjne podstawy prawnej świadczonej usługi, bądź podstawy naliczenia opłaty za usługę. Tłumaczono to niedopatrzeniem i w trakcie kontroli dokonano aktualizacji ww. danych.

Badanie NIK przeprowadzone w 24 skontrolowanych urzędach na łącznej próbie 251⁸³ spraw, które wpłynęły drogą elektroniczną wykazało, że:

- dekretacja dokumentów elektronicznych (od momentu wpływu/rejestracji wniosku/formularza) następowała na ogół niezwłocznie tj. w dniu ich wpływu do urzędu lub w dniu następnym. Wystąpiły także przypadki, gdzie dekretacji na pracownika prowadzącego sprawę dokonano po upływie kilkunastu dni (najpóźniej do 14 dni od dnia wpływu⁸⁴);
- w sześciu urzędach⁸⁵ otrzymane drogą elektroniczną wnioski/formularze wymagały korekt. W trzech⁸⁶ z nich występowało do wnioskodawców o ich uzupełnienie wyłącznie w formie papierowej (pocztą tradycyjną), tylko w dwóch urzędach drogą elektroniczną⁸⁷, a w jednym urzędzie zarówno w formie korespondencji papierowej jak i elektronicznej⁸⁸. Niekiedy konieczne jednak było osobiste stawiennictwo wnioskodawcy w celu uzupełnienia dokumentów. Na przykład:
 - W **Urzędzie Miasta Tarnowa** badanie 20 spraw wykazało, iż w przypadku czterech wniosków o rejestrację pojazdów, wnioskodawcy po złożeniu dokumentów w formie elektronicznej rezygnowali z dalszej realizacji usługi elektronicznej i wybierali bezpośrednią wizytę w urzędzie. Przyczyną takiego postępowania była konieczność przedłożenia/przesłania pocztą oryginalnych dokumentów i tablic rejestracyjnych⁸⁹.
- w przypadku sześciu badanych spraw (w czterech urzędach⁹⁰), systemy elektronicznego obiegu dokumentów wykorzystywane w procesie świadczenia usług elektronicznych korzystały z danych gromadzonych w innych systemach informatycznych tych urzędów lub w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych⁹¹, np.:
 - W **Urzędzie Miejskim w Białymstoku**, w przypadku spraw dotyczących rejestracji pojazdu (badaniem objęto 3 sprawy w tym zakresie), następowała automatyczna komunikacja poprzez aplikację Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych z systemem CEPiK⁹² i przesyłane przez obywatela bądź przedsiębiorcę załączniki, automatycznie były importowane do tego systemu.

⁸² Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

⁸³ Badanie przeprowadzono na wybranej próbie spraw, które wpłynęły do urzędów w formie elektronicznej. Kontrolą objęto do 25 spraw wpływających, a jeżeli ich liczba była niższa niż 25, analizą objęto wszystkie sprawy, które wpłynęły do urzędów w okresie objętym kontrolą.

⁸⁴ Urząd Miejski w Kaliszu (1 sprawa na 20 zbadanych).

⁸⁵ UM w: Halinowie, Kaliszu, Płocku, Rybniku, Tarnowie i Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

⁸⁶ Dotyczyło to UM w: Halinowie, Kaliszu oraz Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

⁸⁷ UM w: Płocku, Rybniku.

⁸⁸ UM w Tarnowie.

⁸⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1727).

⁹⁰ UM w: Białymstoku (trzy sprawy), Halinowie (jedna sprawa), Orzeszu (jedna sprawa), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (jedna sprawa).

⁹¹ Zakres badanych spraw, w przypadku pozostałych 20 kontrolowanych urzędów, nie wymagał aby systemy elektronicznego obiegu dokumentów komunikowały się automatycznie z innymi systemami/rejestrami.

⁹² Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

- W **Urzędzie Miejskim w Halinowie**, w toku rozpatrywania sprawy dotyczącej wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, pracownik prowadzący sprawę, za pośrednictwem programu GEO-MAP weryfikował informacje z rejestru gruntów, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim.
 - W **Urzędzie Miejskim w Orzeszu**, system obiegu dokumentów automatycznie komunikował się z innym systemem informatycznym Urzędu, tj. Systemem Informacji Geograficznej (GIS). System obiegu dokumentów przekazywał informację, że na danej działce został zgłoszony wniosek o nadanie numeru porządkowego (w GIS możliwy jest podgląd wniosku i sygnatura sprawy).
- wszystkie kontrolowane jednostki umożliwiały wnioskodawcom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy bezpośrednio u pracownika, osobiście, telefonicznie lub za pośrednictwem e-mail. Jednak tylko w siedmiu urzędach⁹³ informacje na temat przebiegu sprawy można było również uzyskać w formie elektronicznej poprzez podanie sygnatury (znaku) sprawy w oznaczonym miejscu na stronie internetowej urzędu lub stronie internetowej platformy za pomocą której realizowane były e-usługi (np. na stronie platformy *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia* – UM w Goniądzu).

Nieprawidłowości w zakresie działań dla umożliwienia załatwienia w urzędzie obywatelowi/przedsiębiorcy spraw drogą elektroniczną, stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

- Kontrola wykazała, że w przypadku czterech⁹⁴ spośród 15 spraw/wniosków⁹⁵ złożonych przez obywateli w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej, Urząd nie doręczał pism wnioskodawcom z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, lecz w formie papierowej za pośrednictwem poczty z potwierdzeniem odbioru. Było to niezgodne z art. 39¹ § 1 Kpa stanowiącym, że doręczanie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁹⁶, jeżeli strona lub uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez ESP organu administracji publicznej. Sekretarz Województwa wyjaśnił, iż „(...) Z uwagi na system tradycyjny obowiązujący w Urzędzie, pisma wychodzące przygotowane są w formie pisemnej (papierowej) i w zależności od wskazanego przez wnioskodawcę sposobu doręczenia przekazywane za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pośrednictwem poczty elektronicznej Urzędu. Taki sposób postępowania nie stoi w sprzeczności z przepisem art. 14 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym mowa jest o tym, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Przy tak sformułowanej treści przepisu organ administracji publicznej ma swobodę w wyborze jednej z tych alternatywnych form załatwienia spraw.”

Zdaniem NIK argumentacja przedstawiona w wyjaśnieniach Sekretarza Województwa nie znajduje uzasadnienia, gdyż treść art. 14 Kpa dotyczy kwestii załatwiania spraw, a art. 39¹ § 1 Kpa odnosi się do sposobu doręczania pism i nakłada na Urząd obowiązek doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował, że (...) przy najbliższej aktualizacji „Zasad obiegu korespondencji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie” zostanie wprowadzony obowiązek

⁹³ UM w: Płocku, Halinowie, Goniądzu, Orzeszu, Lędzinach, Niemczu, Ujściu.

⁹⁴ Wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz skarga zostały złożone za pośrednictwem ESP po 11 maja 2014 r., tj. po dniu wejścia w życie nowelizacji przepisu art. 39¹ § 1 Kpa.

⁹⁵ 15 spośród 22 objętych badaniem spraw wymagało udzielenia przez Urząd odpowiedzi. Siedem z badanych spraw były to sprawozdania o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, sprawozdań dotyczących informacji o korzystaniu ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat.

⁹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1422.

stanowiący, iż w przypadku złożenia przez stronę podania w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej Urzędu, odpowiedź zostanie udzielona w tej formie.

3.3.4. Kryteria wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną

Kierownicy kontrolowanych urzędów wskazywali, że przy wyborze usług do udostępnienia drogą elektroniczną kierowano się przede wszystkim ich przydatnością (użytecznością), tj. brano pod uwagę liczbę zapytań ze strony mieszkańców o możliwości załatwienia sprawy przez Internet, liczbę usług realizowanych przez urząd w formie tradycyjnej (papierowej), jak również uwarunkowania prawne realizacji e-usług.

- Według Zastępcy Burmistrza **Miasta i Gminy Wronki** tendencja do elektronicznego świadczenia usług publicznych miała charakter globalny i powinnością Urzędu było otwieranie się na możliwość korzystanie z e-usług przez interesantów. Ponadto, zwiększenie dostępności usług publicznych przy wykorzystaniu Internetu i innych nowoczesnych technologii zostało zapisane w strategii rozwoju Gminy, która została opracowana na podstawie badań ankietowych oraz wskazań zespołów składających się z przedstawicieli różnych środowisk.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** wybór usług realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i udostępnianych na „Cyfrowym Urzędzie” poprzedzony został konsultacjami z jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te przekazały wykazy usług, które miały jako pierwsze znaleźć się na platformie „Cyfrowego Urzędu”. Na tej podstawie został opracowany katalog usług zamieszczonych, jako pierwsze, na „Cyfrowym Urzędzie”.
- Głównym kryterium wyboru w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego** usług do udostępnienia drogą elektroniczną poprzez platformy: ePUAP i Cyfrowa Małopolska były uwarunkowania prawne ich realizacji. Procedury wykorzystywane w systemie zostały opracowane także we współpracy z Instytutem Logistyki i Magazynowania, w ramach projektu *Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei „jednego okienka”*, finansowanym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) na lata 2007–2013. W ramach powyższego projektu m.in. dokonano wyboru procedur możliwych do elektronicznej pod względem prawnym oraz ze względu na ich przydatność.

3.3.5. Bariery związane z udostępnianiem usług publicznych w formie elektronicznej

Jako bariery uniemożliwiające załatwianie spraw drogą elektroniczną i utrudniające udostępnianie usług w formie elektronicznej kontrolowani wskazywali przede wszystkim:

- konieczność posiadania certyfikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego ePUAP w celu podpisania dokumentów elektronicznych;
- ograniczenia techniczne odnoszące się m.in. do obszerności dokumentacji, którą należy złożyć do urzędu (np. przy ubieganiu się o pozwolenie z zakresu ochrony środowiska), co powodowało ograniczenia w przesłaniu jej drogą elektroniczną;
- obowiązek dostarczenia do urzędu dokumentów w postaci papierowej, z uwagi na wskazania prawne, w tym załączników (np. świadectw szkolnych, dyplomów uczelni wyższych, zaświadczeń o posiadanych kwalifikacjach); wymóg dostarczenia oryginałów dokumentów podpisanych przez wnioskodawcę lub potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez notariusza lub instytucję, która wydała dany dokument, brak możliwości podpisania podpisem elektronicznym wymaganych załączników;
- niską świadomość obywateli co do możliwości złożenia dokumentów poprzez platformę elektroniczną;

- przyzwyczajeniem interesantów urzędów do dokumentów tradycyjnych (w formie papierowej) oraz przekonanie, że sprawa urzędowa będzie skutecznie załatwiona tylko przy osobistym stawiennictwie przed urzędnikiem oraz potrzebę bezpośredniego kontaktu z pracownikiem prowadzącym sprawę m.in. z uwagi na bezpośrednią możliwość uzyskania dodatkowych informacji oraz możliwość sprawdzenia/naniesienia korekt w składanych dokumentach;
- długi okres oczekiwania na rejestrację wzoru dokumentu elektronicznego, za pomocą którego świadczona ma być e-usługa w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych; wymagania dotyczące formatu i struktury dokumentu elektronicznego (XML)⁹⁷ utrudniające wykonanie formularza we własnym zakresie (ze względu na brak koniecznej wiedzy specjalistycznej pracowników urzędów); zbyt małą liczbę przygotowanych centralnie rozwiązań technicznych w formie gotowych szablonów e-usług.
- W wyjaśnieniu Prezydent **Miasta Tarnowa** wskazał na szereg barier utrudniających lub uniemożliwiających pełne udostępnienie usług publicznych w formie elektronicznej w Urzędzie⁹⁸. Były to w szczególności:
 1. Utrudnienia natury technicznej, wynikające m.in. z okresowej niesprawności platformy ePUAP, braku ujednoczonych dostępnych formularzy w centralnym repozytorium, braku stabilnego opisu *interface* wymiany danych w celu połączenia z systemami zarządzania dokumentacją w gminie, braku przystępnej instrukcji i narzędzi do tworzenia własnych formularzy usług. Urząd Miasta Tarnowa podejmował w latach 2010–2012 pozytywne próby integracji ePUAP z systemem wspomagającym obieg dokumentów Logos, jednakże z uwagi na zmiany struktury ePUAP dalsze wydatkowanie środków i prowadzenie prac przy zmiennej strukturze ePUAP było niezasadne.
 2. Bariery prawne, wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, zwłaszcza związane z faktem, że w wersji papierowej muszą być przedkładane określone dokumenty⁹⁹.
 3. Bariery o charakterze mieszanym: prawnym, technicznym i finansowym (np. stypendia szkolne o charakterze socjalnym, gdyż faktury dotyczące zakupu materiałów o charakterze edukacyjnym oraz stosowne zaświadczenia należy przedkładać w oryginale) wymagane dostarczenie dokumentów w postaci papierowej do urzędu; duża ilość wniosków; faktur i dokumentów; osoby ubiegające się o pomoc materialną o charakterze socjalnym nie są w stanie pokryć kosztów związanych z uzyskaniem podpisu elektronicznego.

Dodatkowo, NIK, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwróciła się do wójtów/burmistrzów/prezydentów 25 miast i gmin udostępniających w urzędach nie więcej niż pięć e-usług o udzielenie informacji dotyczących przyczyn/barier związanych z udostępnieniem w tych urzędach niewielkiej liczby e-usług.

⁹⁷ Wymóg określał przepis § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

⁹⁸ Według stanu na 30 czerwca 2015 r. w Urzędzie Miasta Tarnowa udostępniono 82 usługi elektroniczne.

⁹⁹ Prezydent Miasta Tarnowa podał m.in., że w następujących rodzajach spraw nie jest możliwe załatwienie niektórych spraw w formie elektronicznej:

- wnioski o wydanie: pozwolenia na budowę, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, decyzji zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zaświadczenia o samodzielności lokalu;
- wnioski o wydanie: decyzji dotyczącej przyznania żołnierzom i ich rodzinom należności wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Do wniosku winny zostać dołączone dokumenty, np. zaświadczenie o pobycie żołnierza w wojsku, zaświadczenie o zatrudnieniu, oświadczenie o braku dochodów;
- niemożliwe jest udostępnienie w formie elektronicznej usługi zameldowania na pobyt stały lub czasowy – tylko forma pisemna zgłoszenia, czytelny podpis osoby potwierdzającej na zgłoszeniu pobyt osoby meldującej się pod danym adresem i przedstawienie do wglądu dowodu osobistego – art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427 ze zm.).

W odpowiedziach wskazywano na istotne bariery, które utrudniają udostępnianie usług elektronicznych:

- Prezydent **Miasta Leszna** podał, że: *Główną barierą utrudniającą udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej są kwestie finansowe. Pełne wdrożenie usług elektronicznych jest zadaniem bardzo rozległym i wymaga:*
 - zakupu i modernizacji sprzętu oraz oprogramowania,
 - wdrożenia elektronicznych formularzy,
 - wdrożenia systemu elektronicznego obiegu dokumentów z funkcjonalnością wymiany korespondencji z platformą ePUAP,
 - dostosowania oprogramowania dziedziczonego do wymiany danych z platformą ePUAP,
 - szkoleń dla pracowników w celu podniesienia ich kwalifikacji w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Ze względu na zakres przedsięwzięcia koszt dla Urzędu Miasta Leszna został oszacowany na kwotę ok. 1,5 mln złotych, co stanowiłoby ogromne obciążenie dla budżetu Miasta. Dlatego też Miasto Leszno poszukuje zewnętrznych źródeł na sfinansowanie powyższych zadań.

- Wójt **Gminy Nadarzyn** wskazał, że: *Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia tutejszego Urzędu – w naszej ocenie – udostępnienie usług publicznych w formie elektronicznej jest utrudnione przede wszystkim z powodu:*
 - braku pełnego zaufania do elektronicznej komunikacji wśród interesantów,
 - obawy interesantów o bezpieczeństwo przetwarzanych informacji,
 - braku powszechności podpisu elektronicznego, w tym wśród pracowników Urzędu (przy dużej liczbie pracowników generuje to duże koszty wytworzenia i odnowienia certyfikatów).

Podał też, że barierą utrudniającą lub uniemożliwiającą udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej mogą być również okresowe problemy z dostępem do platformy ePUAP, najczęściej w okresach sprawozdawczych, ze względu na obciążenie przewyższające możliwości systemu oraz trudności w wyszukiwaniu e-usług na ePUAP. Zwrócił również uwagę na brak jednolitych wzorów dokumentów elektronicznych.

Zdaniem NIK, bariery natury prawnej w istotny sposób utrudniają urzędowi udostępnianie e-usług. Podejmowanie działań polegających na umożliwieniu załatwiania sprawy w sposób elektroniczny bez zmiany wymogów prawnych (w tym m.in. dotyczących przedkładania przez wnioskodawców dokumentów w formie papierowej niezbędnych do załatwienia sprawy) znacznie utrudnia informatyzację procesu załatwiania spraw. Dlatego też, w opinii NIK, w celu usprawnienia świadczenia e-usług niezbędne jest zweryfikowanie przepisów prawnych dotyczących konieczności przedkładania dokumentów w formie papierowej.

3.3.6. Przekazywanie formularzy e-usług do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych na ePUAP (CRD) oraz udostępnienie ich w BIP

Spośród siedmiu jednostek¹⁰⁰, które zobowiązane były do przekazania wzorów dokumentów elektronicznych do CRD, trzy jednostki¹⁰¹ obowiązek ten zrealizowały. Cztery¹⁰² nie przekazały wzorów dokumentów elektronicznych do CRD. Było to niezgodne z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji, który stanowi, że organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych sporządzone wzory dokumentów elektronicznych. Jako przyczynę wskazywano m.in. problemy techniczne.

¹⁰⁰ UM w: Brzesku, Kaliszu, Orzeszu, Płocku, Rybniku, Wronkach i Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

¹⁰¹ UM w: Kaliszu, Orzeszu i Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.

¹⁰² UM w: Brzesku, Płocku, Rybniku i Wronkach.

- Odnosząc się do braku przekazania do CRD wzorów dokumentów elektronicznych trzech e-usług¹⁰³ świadczonych w **Urzędzie Miasta i Gminy Wronki**, Zastępca Burmistrza podał w wyjaśnieniu, że Urząd publikując elektroniczną wersję ww. deklaracji kierował się wolą jak najszybszego udostępnienia ww. deklaracji mieszkańcom, a przesłanie dokumentu do CRD wiązałoby się z wielomiesięcznym oczekiwaniem na jego akceptację. Burmistrz poinformował, że ww. formularze zostaną przekazane do CRD.

3.3.7. Procedury obiegu/zarządzania dokumentami w procesie świadczenia e-usług

W 22 z 24 (91,7%) kontrolowanych urzędów jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, wskazywano system tradycyjny (papierowy) wykonywania czynności kancelaryjnych w urzędzie. W dwóch urzędach¹⁰⁴ jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, wskazany został system elektronicznego zarządzania dokumentacją. I tak:

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** opracowano i stosowano procedury obiegu dokumentów oraz zarządzania nimi zgodnie z Zarządzeniem Marszałka Województwa Śląskiego nr 56/2013 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie stosowania instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie. W okresie objętym kontrolą podstawowym systemem czynności kancelaryjnych było Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD), co wynikało z postanowień § 2 ust. 1 ww. zarządzenia. W ramach jego stosowania przesyłki wpływające na nośnikach informatycznych podlegały rejestracji w Systemie Obiegu Dokumentów (SOD) wraz z załączeniem dokumentu przekazanego na nośniku. W SOD dokumenty były przekazywane do wydziałów (lub Dyrektora Gabinetu Marszałka) i podlegały dekretacji wyłącznie w SOD. Dla spraw prowadzonych wyłącznie w EZD kolejnymi działaniami w SOD było akceptowanie treści projektu pisma elektronicznego, wysyłka do strony oraz prowadzenie rejestrów i ewidencji.

W 16 urzędach¹⁰⁵ (z 22, tj. w 72,7%) system tradycyjny wykonywania czynności kancelaryjnych wspomagany był przez elektroniczne systemy obiegu dokumentów na różnych etapach załatwiania spraw w urzędzie. Na przykład:

- W **Urzędzie Miejskim w Orzeszu**, zgodnie z § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, Burmistrz określił w drodze zarządzenia¹⁰⁶, że podstawowym systemem wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy). Systemem pomocniczym rejestrującym wpływ i obieg dokumentów w Urzędzie był elektroniczny system obiegu dokumentów SOD dostarczony w ramach platformy SEKAP. Proces obiegu dokumentów elektronicznych w Urzędzie przebiegał następująco: z chwilą złożenia wniosku przez interesanta dokument elektroniczny był automatycznie rejestrowany w rejestrze kancelaryjnym i opatrzony odpowiednią sygnaturą. W tym momencie elektronicznie złożony dokument trafiał do SOD Urzędu. Proces ten odbywał się w sposób automatyczny, dzięki pełnej integracji SOD z platformami SEKAP i ePUAP. Następnie pracownik Biura Organizacyjnego przekazywał otrzymany elektroniczny dokument do dekretacji. Dekretację na Naczelnika/Kierownika wydziału/referatu wykonywała osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia (Burmistrz, Z-ca Burmistrza, Sekretarz). Dokument trafiał do komórki odpowiedzialnej za załatwienie danej sprawy i był przekazywany przez Naczelnika/Kierownika do konkretnego pracownika merytorycznego w wydziale lub referacie. Po przekazaniu dokumentu pracownik zakładał w systemie sprawę w oparciu o jednolity rzeczowy wykaz akt Instrukcji Kancelaryjnej. Następnie realizowano etap tworzenia dokumentu (dokumentów) wychodzącego, który opatrzony był również odpowiednią sygnaturą. W dokumencie tym tworzona była odpowiedź, w postaci elektronicznej (XML), po stworzeniu której jej edycja była blokowana dla pracownika merytorycznego. Dokument ten przekazywany

¹⁰³ Deklaracje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi dla: nieruchomości zamieszkałych przez mieszkańców, nieruchomości niezamieszkałych, na których powstawały odpady komunalne oraz nieruchomości na których znajdowały się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane do celów rekreacyjno-wypoczynkowych.

¹⁰⁴ UM w Obornikach Śląskich oraz Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

¹⁰⁵ UM w: Białymstoku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Kaliszu, Łędzinach, Niemczy, Orzeszu, Pieszcach, Płocku, Rybniku, Środzie Śląskiej i Tarnowie oraz w Urzędach Marszałkowskich Województw: Małopolskiego, Mazowieckiego i Podlaskiego.

¹⁰⁶ Zarządzeniem Nr 8/11 z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie wyboru systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Orzeszu.

był w systemie kolejno do akceptacji Naczelnika/Kierownika, następnie do Burmistrza lub Zastępcy Burmistrza celem opatrzenia go podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą certyfikatu kwalifikowanego. Po dokonaniu tych czynności dokument elektroniczny był wysłany do obywatela na jego konto SEKAP lub ePUAP, w zależności przez jaką platformę złożył pismo.

W pozostałych sześciu¹⁰⁷ z 22 urzędów (27,3%) nie wprowadzano żadnych elementów elektronicznego obiegu dokumentów i funkcjonował tradycyjny (papierowy) system wykonywania czynności kancelaryjnych. W urzędach tych dokumenty otrzymane drogą elektroniczną były drukowane i dalej rozpatrywane w formie tradycyjnej (papierowej).

Zdaniem NIK, systemy elektronicznego obiegu dokumentów spełniają bardzo istotną rolę w procesie świadczenia usług elektronicznych. W opinii NIK, pozwalają one na uporządkowanie tego procesu oraz ograniczenie lub eliminowanie dokumentów papierowych, co z kolei wpływa na usprawnienie i przyspieszenie obiegu informacji przy jednoczesnej minimalizacji nakładu pracy. Wskazane jest zatem, aby kontynuować działania dla zapewnienia technicznych i organizacyjnych warunków dla wprowadzenia w urzędach wyłącznie elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją, co spowoduje również zmniejszenie zużycia papieru i korzystnie wpłynie na ochronę środowiska.

3.3.8. Zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa

Udostępnienie Elektronicznej Skrzynki Podawczej

Ustalono, że wszystkie 24 skontrolowane jednostki wywiązały się z obowiązku udostępnienia ESP, określonego w art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji. Informacje o możliwości skorzystania z ESP znajdowały się na stronach internetowych i BIP urzędów.

Stosownie do art. 16 ust. 1b ustawy o informatyzacji podmioty publiczne w terminie siedmiu dni od dnia udostępnienia ESP przekazują ministrowi właściwemu ds. informatyzacji informację o jej adresie. W przypadku gdy w urzędzie udostępniono ESP przed wejściem w życie tego obowiązku (tj. przed 11 sierpnia 2014 r.) nie był on zobowiązany do przekazania takiej informacji. Kontrola wykazała, że w jednym urzędzie nie przekazano takiej informacji.

- W **Urzędzie Miejskim w Goniądzu** nie przekazano Ministrowi Cyfryzacji i Administracji informacji o udostępnieniu w dniu 30 czerwca 2015 r. na platformie regionalnej *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia* Elektronicznej Skrzynki Podawczej. Burmistrz Goniądza wyjaśnił: *Nie przekazałem informacji do Ministra Administracji i Cyfryzacji informacji o udostępnieniu Elektronicznej Skrzynki Podawczej udostępnionej 30 czerwca 2015 r., ponieważ nie byłem pewien stabilności świeżo uruchomionego rozwiązania*¹⁰⁸. *Uczynię to niezwłocznie po weryfikacji poprawności w/w rozwiązania. Poza tym Urząd posiada działającą skrzynkę podawczą na portalu ePUAP.* W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Burmistrza Goniądza, NIK sformułowała wniosek pokontrolny o przekazanie do Ministra Administracji i Cyfryzacji informacji o adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej udostępnionej na platformie regionalnej *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia*. W odpowiedzi, Burmistrz Goniądza poinformował o przekazaniu w dniu 3 sierpnia 2015 r. ww. informacji do Ministra Administracji i Cyfryzacji.

¹⁰⁷ UM w: Brzesku, Czempiniu, Dąbrowie Tarnowskiej, Knyszynie, Pruszkowie i Wronkach.

¹⁰⁸ W dniu 30 czerwca 2015 r. uruchomiona została platforma regionalna *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia*.

Badanie w zakresie spełnienia obowiązku zamieszczenia na stronach BIP urzędów informacji, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych wykazało, że w BIP nie zamieszczono informacji o:

- udostępnionym adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej (w siedmiu urzędach¹⁰⁹, tj. 29,2%), co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia;
- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą ESP (w 12 urzędach¹¹⁰, tj. 50%), co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia;
- zakresach użytkowych dokumentów elektronicznych tworzonych na podstawie wzorów umieszczonych przez podmioty publiczne w centralnym repozytorium lub repozytorium wzorów elektronicznych, o którym mowa w art. 19b ust. 5 ustawy o informatyzacji (w czterech urzędach¹¹¹, tj. 16,7%), co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia;
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny (w 13 urzędach¹¹², tj. 54,2%), co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia;
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (w 14 urzędach¹¹³, tj. 58,3%), co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia.

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

Kontrola wykazała, że we wszystkich 24 kontrolowanych jednostkach, systemy informatyczne służące do obsługi korespondencji elektronicznej:

- zapewniały, zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji;
- udostępniały nadawcom dokumentów poświadczenia przedłożenia, o których mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych;
- udostępniały poświadczenia doręczenia, o których mowa w § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

3.3.9. Pełnienie roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP

W myśl § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie profilu zaufanego ePUAP, za pośrednictwem ePUAP można złożyć wniosek o uzyskanie profilu zaufanego, a następnie w ciągu 14 dni uwiarygodnić go w dowolnym wybranym przez siebie punkcie potwierdzającym na terenie kraju poprzez okazanie do wglądu dowodu osobistego lub paszportu. Punkty potwierdzające znajdują się

¹⁰⁹ UM w: Brzesku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Środzie Śląskiej, Wronkach i Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

¹¹⁰ UM w: Białymstoku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Płocku, Knyszynie, Łędzinach, Obornikach Śląskich, Pruszkowie, Środzie Śląskiej, Wronkach, i Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

¹¹¹ UM w: Brzesku, Halinowie, Łędzinach, Środzie Śląskiej.

¹¹² UM w: Białymstoku, Brzesku, Czempiniu, Dąbrowie Tarnowskiej, Goniądzu, Halinowie, Łędzinach, Niemczy, Obornikach Śląskich, Płocku, Pruszkowie, Środzie Śląskiej i Wronkach.

¹¹³ UM w: Brzesku, Czempiniu, Dąbrowie Tarnowskiej, Goniądzu, Halinowie, Łędzinach, Niemczy, Obornikach Śląskich, Płocku, Pruszkowie, Środzie Śląskiej i Wronkach oraz Urzędy Marszałkowskie Województw: Mazowieckiego i Podlaskiego.

w urzędach wojewódzkich, urzędach skarbowych, oddziałach ZUS, konsulatach (art. 20c ust. 2 ustawy o informatyzacji). Funkcję punktu potwierdzającego, za zgodą ministra właściwego do spraw informatyzacji, mogą również po złożeniu stosownego wniosku pełnić inne podmioty, które zostały wymienione w art. 20c ust. 3 ustawy o informatyzacji (np. urzędy gmin).

Według danych CPI na dzień 1 stycznia 2014 r., profil zaufany ePUAP posiadało 186 491 osób, a na dzień 23 września 2015 r. liczba osób posiadających ważny profil zaufany wynosiła 382 296.

Utworzenie w urzędzie gminy punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP ma charakter nieobligatoryjny. W czterech urzędach¹¹⁴ spośród 24 objętych badaniem (16,7%) podjęto decyzję o pełnieniu funkcji punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP. Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta i Gminy Niemcza** od 10 marca 2015 r.¹¹⁵ znajdował się punkt potwierdzający profil zaufany ePUAP. Od początku funkcjonowania ww. punktu, Urząd potwierdził profil 29 osobom.

Nieutworzenie w urzędach punktów potwierdzających profil zaufany ePUAP kontrolowani uzasadniali przede wszystkim pobliskim umiejscowieniem takich punktów (np. w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub w urzędach skarbowych), koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z wyposażeniem takiego miejsca pracy, a także brakiem zainteresowania mieszkańców dla takich usług.

NIK zwraca uwagę, że wśród najczęściej wymienianych przez kontrolowanych barier w korzystaniu z elektronicznej administracji przez obywateli, była kwestia braku posiadania przez obywateli bezpłatnego profilu zaufanego ePUAP. Według danych CPI na dzień 23 września 2015 r. profile takie posiadało 382 296 osób. Oznacza to, że profil zaufany ePUAP posiadało około 1,2% obywateli pełnoletnich¹¹⁶.

Zdaniem NIK, istotną rolę dla zwiększenia liczby osób korzystających z e-usług stanowić może wprowadzenie w przyszłości powszechnego i prostego rozwiązania technicznego umożliwiającego potwierdzanie tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją. Jednym z możliwych rozwiązań jest wykorzystanie warstwy elektronicznej w dowodzie osobistym. Z informacji uzyskanych od Ministra Administracji i Cyfryzacji¹¹⁷ wynika, że w dniu 17 czerwca 2015 r. Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji pozytywnie rozpatrzył wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych o rozszerzenie dowodu osobistego o warstwę elektroniczną.

3.3.10. Zapewnienie bezpieczeństwa świadczenia usług elektronicznych

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

W wyniku badania przyznanych uprawnień pracowników kontrolowanych urzędów w zakresie dostępu do systemów informatycznych przy użyciu których realizowane są e-usługi stwierdzono, że uprawnienia te były adekwatne do wykonywanych przez nich zadań.

¹¹⁴ UM w: Dąbrowie Tarnowskiej, Niemcy, Pieszycach i Obornikach Śląskich.

¹¹⁵ Od momentu uzyskania zgody Ministra Administracji i Cyfryzacji (nr DI-WPiP.5141.9.2015).

¹¹⁶ Na koniec 2014 r. liczba obywateli pełnoletnich wynosiła 31 535 tys. Źródło: opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego pn. *Rocznik demograficzny 2015* www.stat.gov.pl.

¹¹⁷ Pismo MAiC z dnia 15 września 2015 r., znak: DKSiW-WSWiA.0810.108.2015.

W wyniku badania blokowania lub odbierania dostępu do systemów informatycznych na próbie 94 pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, iż dwudziestu czterem byłym pracownikom (tj. 25,5% próby byłych pracowników objętych badaniem) dziewięciu urzędów¹¹⁸ konta nie zostały zablokowane i pozostawały wciąż aktywne. Na przykład:

- Badanie odbierania dostępu do systemu informatycznego przeprowadzone na próbie pięciu pracowników **Urzędu Miejskiego w Białymstoku**, z którymi wygasł stosunek pracy, wykazało, że w przypadku jednej osoby, pracownika Departamentu Skarbu, informacja o konieczności zablokowania dostępu została przekazana do Biura Bezpieczeństwa Informacji dopiero po 452 dniach od dnia wygaśnięcia stosunku pracy. Działanie takie było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Dyrektor Departamentu Skarbu wyjaśnił, że zwłoka w przekazaniu informacji o potrzebie zablokowania konta tego pracownika w systemie informatycznym wynikała z długotrwałej nieobecności osoby zatrudnionej na stanowisku organizacyjno-kancelaryjnym, która przygotowywała takie zawiadomienia. W przypadku drugiej osoby nie została wprowadzona blokada konta użytkownika w systemie informatycznym, pomimo otrzymania informacji o konieczności jej wprowadzenia, co tłumaczono nadmiarem obowiązków administratora systemu.

Zdaniem NIK, konieczne jest podejmowanie działań zapewniających, iż osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków. NIK zwraca również uwagę na konieczność dokonywania bezzwłocznej zmiany uprawnień, bądź blokowania lub odbierania uprawnień, w przypadku zmiany zadań lub ustania zatrudnienia.

Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji

W ośmiu urzędach¹¹⁹ (tj. 33,3%) w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji w systemach informatycznych, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Nieprawidłowość tą tłumaczono najczęściej brakiem kadry posiadającej niezbędną wiedzę.

W 16 jednostkach, w których przeprowadzono coroczny audyt bezpieczeństwa informacji, sformułowane zalecenia, rekomendacje nie dotyczyły bezpośrednio świadczenia e-usług, jednak pośrednio oddziaływały na ich bezpieczeństwo gdyż ukierunkowane były na wzmocnienie bezpieczeństwa przetwarzania informacji w systemach informatycznych urzędów. Zalecenia te dotyczyły m.in. aktualizacji Polityki Bezpieczeństwa Informacji i opracowania dodatkowych procedur oraz przeprowadzenia dla pracowników urzędu szkolenia w temacie bezpieczeństwa informacji, ze szczególnym uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa przetwarzania danych w systemach informatycznych.

Działania w zakresie zapewnienia tworzenia i bezpiecznego przechowywania danych w procesie świadczenia usług elektronicznych

Zgodnie z wymogami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie m.in. zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

¹¹⁸ UM w (liczba osób): Białymstoku (2), Goniądzu (1), Orzeszu (4), Pieszcach (1), Płocku (5), Środzie Śląskiej (1) oraz Urzędy Marszałkowskie Województw: Mazowieckiego (7), Podlaskiego (1) i Śląskiego (2).

¹¹⁹ UM w: Brzesku, Czempiniu, Goniądzu, Halinowie, Knyszynie, Pieszcach, Środzie Śląskiej oraz Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.

W 17 kontrolowanych urzędach (70,8%) kopie zapasowe systemów informatycznych przy użyciu których realizowane są e-usługi i danych w nich zawartych były właściwie tworzone, przechowywane oraz testowane. W siedmiu urzędach¹²⁰ (29,2%) stwierdzono nieprawidłowości polegające na niespełnieniu wymogów wynikających z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, które polegały na:

- ♦ niewłaściwym przechowywaniu kopii zapasowych danych z systemów informatycznych, tj. w sposób, który nie minimalizuje ryzyka utraty informacji i stwarza zagrożenie, że w przypadku zdarzeń losowych, np. pożaru lub zalania, urząd może utracić zarówno dane źródłowe, jak i ich kopie zapasowe¹²¹. Stwierdzono, że sporządzane kopie zapasowe przechowywane były w serwerowniach, a więc w miejscach wytwarzania danych. Zgodnie z pkt 12.3.1 lit. c normy PN-ISO/IEC 27002¹²², przechowywanie kopii zapasowych powinno mieć miejsce w innej lokalizacji, w odległości pozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła ośrodek podstawowy;
- ♦ nie testowaniu kopii zapasowych w trzech urzędach¹²³ (w przypadku dwóch z trzech badanych systemów informatycznych). Zgodnie z pkt 12.3.1 lit. e normy PN-ISO/IEC 27002, nośniki kopii zapasowych winny być testowane aby można było na nich polegać w przypadku konieczności awaryjnego odtwarzania.

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

Ustalenia kontroli wskazują, że podejmowane działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości korzystania z udostępnionych w kontrolowanych urzędach e-usług były niewystarczające i nie wpłynęły w istotny sposób na zwiększenie zainteresowania e-usługami. Skutkiem tego mogło być niewykorzystywanie – poza usługą ESP – znacznej liczby e-usług (specjalnych formularzy elektronicznych) udostępnionych przez kontrolowane urzędy.

Działania informacyjne w tym zakresie polegały na zamieszczeniu na stronie internetowej lub BIP urzędów informacji o: świadczonych usługach elektronicznych i sposobie ich załatwiania, adresie ESP, możliwości wykorzystania profilu zaufanego ePUAP. Działania promocyjne polegały na pojedynczych akcjach rozpowszechniania plakatów promujących platformę regionalną czy też na zamieszczeniu na stronie internetowej i w budynku urzędu informacji na temat uczestnictwa w projektach dofinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej. Jak wyjaśniano w trakcie kontroli, główną przyczyną braku działań promocyjnych były ograniczone środki finansowe oraz niewielkie zainteresowanie ze strony mieszkańców tą formą załatwiania spraw w urzędach. Na przykład:

- **Prezydent Miasta Płocka** podał, że *Urząd nie podejmował działań promocyjnych (...) z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych oraz brak takiej aktywności po stronie właściwych organów administracji centralnej, odpowiedzialnych za informatyzację administracji publicznej. W trakcie realizacji przedmiotowego projektu [Płocka Platforma Teleinformatyczna e-Urząd] zostały przeprowadzone działania promocyjne wymagane umową o dofinansowanie. Działania dotyczyły całego projektu, nie zaś poszczególnych efektów wdrożenia (np. e-usług), zaś ich głównym celem było podkreślenie udziału środków unijnych w realizacji przedsięwzięcia.*

¹²⁰ UM w: Halinowie, Goniądzu, Płocku, Rybniku, Niemczy, Ujściu oraz Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

¹²¹ UM w: Halinowie, Goniądzu, Niemczy, Ujściu, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

¹²² Polska Norma PN-ISO/IEC 27002:2014 *Technika Informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zabezpieczania informacji.*

¹²³ UM w: Halinowie, Płocku, Rybniku.

Wskazał, iż *Wszystkie środki, jakie Urząd może obecnie przeznaczyć na cele związane z informatyzacją, są wydatkowane na utrzymanie istniejących systemów oraz prace wdrożeniowe w związku z realizowanymi projektami – taka priorytetyzacja wynika z konieczności ich zakończenia w bieżącym roku.*

- **Burmistrz Brzeska** w wyjaśnieniach podał, że *W kontrolowanym okresie nie wpłynęły żadne opinie ani wnioski dotyczące potrzeb dostępności e-usług (...), dlatego też nie prowadzono działań promocyjnych.*
- **Burmistrz Knyszyna** wskazał m.in., że *Nie prowadziliśmy działań promocyjnych ze względu na brak środków finansowych na takie działania. Platforma regionalna Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia ruszyła z dniem 30 czerwca 2015 r., więc z czasem będziemy informować mieszkańców o możliwościach załatwienia niektórych spraw w formie elektronicznej. Nie widzieliśmy potrzeby promowania ePUAP – u, bowiem uważaliśmy, że to zadanie nie należy do nas.*

Szersze działania popularyzujące komunikację elektroniczną z urzędem, w tym możliwość korzystania z udostępnionych usług elektronicznych, podejmowano w pięciu¹²⁴ urzędach spośród 24 objętych badaniem (20,8%). Na przykład:

- W **Urzędzie Miasta Łędziny** działania promocyjne prowadzone były w ramach i na potrzeby realizowanych przez Urząd projektów dofinansowywanych ze środków europejskich, których celem było zwiększenie dostępności e-usług. I tak w ramach projektu *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do świadczenia e-usług oraz integracji z SEKAP*¹²⁵ zorganizowano konferencję dla mieszkańców, na której prezentowano e-usługi oraz metody komunikacji z wykorzystaniem e-formularzy oraz e-podpisu. Celem spotkania było również omówienie zagadnień technicznych dotyczących aplikacji systemowych, narzędziowych i funkcjonalnych oraz demonstracja platformy SEKAP. W toku ww. konferencji zwrócono się do mieszkańców o zgłaszanie propozycji i potrzeb w zakresie rozwijania internetowej formy komunikacji. Promocji e-usług dokonywano również poprzez kolportaż materiałów reklamowych (ulotek i plakatów) oraz poprzez zamieszczanie na stronie internetowej Urzędu informacji o e-usługach. Z kolei w ramach projektu *Eliminacja wykluczenia cyfrowego w Gminie Łędziny* w I kwartale 2015 r. przeszkolono łącznie 300 osób w zakresie m.in. usług administracyjnych on-line oraz zalet korzystania z zasobów cyfrowych i nowoczesnych technologii. Informacje o usprawnieniach w obsłudze klienta poprzez e-usługi zamieszczano na stronach internetowych Urzędu zarówno w zakresie ww. projektu, jak i projektu *System Informacji Przestrzennej wraz z Portalem e-Urząd w Gminie Łędziny*. Koszty promocji wyniosły: dla projektu *Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do świadczenia e-usług oraz integracji z SEKAP* – 7 320,00 zł brutto (konferencje, ulotki, plakaty), dla projektu *Eliminacja wykluczenia cyfrowego w Gminie Łędziny* – 72 683,00 zł brutto (tablice informacyjne, ogłoszenia w prasie, szkolenia, plakaty, strona internetowa), dla projektu *System Informacji Przestrzennej wraz z Portalem e-Urząd w Gminie Łędziny* – 13 004,79 zł brutto (foldery informacyjno-promocyjne, przygotowanie informacyjnej podstrony internetowej, ogłoszenia prasowe). Gmina planowała również przeprowadzenie kampanii na rzecz e-usług w ramach projektu *E-administracja mocną stroną innowacyjnych JST*, która jednak z uwagi na niezakwalifikowanie wniosku do dofinansowania nie została zrealizowana.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego**, działania z zakresu promocji usług elektronicznych, realizowane były przez Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego w Katowicach (CSI). Dyrektor CSI podał, że w 2014 r. zorganizowano szereg wydarzeń promujących nową formę kontaktu klientów z Urzędem poprzez platformę SEKAP, w tym m.in. zorganizowano: konferencję pn. „Skuteczne i efektywne zarządzanie w administracji publicznej”, cykl wykładów dot. platformy SEKAP na pięciu uczelniach w województwie śląskim, konferencję „Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Śląskiego – wczoraj, dziś i jutro”.

Zdaniem NIK, brak skutecznych działań informacyjnych i promocyjnych w urzędach w zakresie rozpowszechniania wśród obywateli i przedsiębiorców wiedzy na temat możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną, może być jedną z podstawowych przyczyn niewielkiego dotychczas zainteresowania obywateli możliwością korzystania z usług publicznych świadczonych w formie elektronicznej.

¹²⁴ UM w: Łędzinach, Obornikach Śląskich, Rybniku, Tarnowie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

¹²⁵ W dniu 12 grudnia 2008 r. Gmina Łędziny zawarła umowę Nr UDA-RPSL.02.02.00-00-031/08-00 (w charakterze partnera projektu) z Województwem Śląskim (pełniącym rolę Instytucji Zarządzającej) o dofinansowanie projektu „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do świadczenia e-usług oraz integracji z SEKAP” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013 Priorytet II „Społeczeństwo informacyjne”, działanie 2.2 „Rozwój elektronicznych usług publicznych” (zakończenie realizacji projektu 30 czerwca 2009 r.).

NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez organy jednostek samorządu terytorialnego szerszych działań w zakresie informowania o e-usługach i ich promowania, co mogłoby wpłynąć na większe zainteresowanie mieszkańców możliwością załatwiania spraw w urzędzie drogą elektroniczną. Działania takie powinny być podejmowane również w wymiarze ogólnokrajowym przez Ministra Cyfryzacji poprzez uświadamianie obywatelom jakie konkretne sprawy mogą być załatwiane przez Internet.

W opinii NIK szczególne znaczenie ma również stałe promowanie uzyskania profilu zaufanego ePUAP. Na potrzebę takich działań wskazywał m.in. Wicemarszałek Województwa Podlaskiego, który w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne stwierdził, że w celu umożliwienia mieszkańcom załatwiania spraw drogą elektroniczną istnieje potrzeba promocji profilu zaufanego na szczeblu krajowym oraz zwiększenia liczby miejsc jego potwierdzenia. Poinformował też, że aktualnie Urząd prowadzi rozmowy z ministerstwem właściwym do spraw informatyzacji mające na celu m.in. utworzenie mobilnego punktu potwierdzenia profilu zaufanego na terenie województwa podlaskiego.

Z informacji uzyskanej od Ministra Administracji i Cyfryzacji¹²⁶ wynika, że od czerwca 2009 r. Ministerstwo podejmowało działania promocyjne ePUAP polegające w szczególności na: przygotowaniu wybranych typów reklam prasowych, opracowaniu wytycznych dla tworzenia reklam w prasie oraz Internecie, reklamowaniu ePUAP podczas konferencji i targów, przygotowywaniu i publikacji komunikatów prasowych o projekcie, przygotowywaniu i publikacji artykułów eksperckich pracowników CPI, opracowaniu filmu promocyjnego o ePUAP oraz o profilu zaufanym, opracowaniu ulotek i plakatów związanych z profilem zaufanym i ePUAP.

3.4 Informacja Ministra Administracji i Cyfryzacji na temat stanu realizacji zadań określonych w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)¹²⁷ dotyczących świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej

PZIP jest strategicznym dokumentem opisującym działania rządu zmierzające do dostarczenia społeczeństwu wysokiej jakości elektronicznych usług publicznych. Celem Programu jest stworzenie spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, dostarczającego e-usługi na poziomie krajowym i europejskim, w sposób efektywny pod względem jakości i kosztów. Program zapewni współpracę istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej, eliminując jednocześnie powielające się dotychczas funkcjonalności. (...) Wypełnianie celów PZIP mierzone będzie odsetkiem obywateli i przedsiębiorców korzystających z e-usług administracji publicznej oraz poziomem satysfakcji użytkowników¹²⁸.

Program zawiera analizę obecnego stanu informatyzacji kraju i przyczyn tego stanu oraz wskazuje cele i główne obszary działań do roku 2020. Wskazuje on na obszary, które wymagają interwencji w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W PZIP określone zostały cztery kierunki interwencji, w tym kierunek dotyczący świadczenia e-usług publicznych.

¹²⁶ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w trakcie kontroli w CPI.

¹²⁷ Jeden z zasadniczych dokumentów wykonawczych dla Strategii „Sprawne Państwo 2020”. Przyjęty uchwałą nr 1/2014 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju „Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa” (RM-111-241-13; https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf). W myśl § 2 powołanej uchwały realizację Programu ustalono na lata 2014–2020. Zgodnie z § 3 wspomnianej uchwały Rady Ministrów, koordynowanie i nadzorowanie realizacji Programu powierzono ministrowi ds. informatyzacji. Zgodnie z punktem 7 PZIP, Minister Administracji i Cyfryzacji, jako właściwy dla działu informatyzacja inicjuje i koordynuje w administracji rządowej działania o zasięgu krajowym związane z informatyzacją.

¹²⁸ Źródło: Wstęp do PZIP.

Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował¹²⁹ m.in., że:

- ♦ w ramach realizowanego przez MAiC projektu „Powszechne e-usługi administracji publicznej na platformie ePUAP” wybrano katalog 115 usług, w tym 30 usług najpopularniejszych. Usługi te są sukcesywnie wdrażane jako usługi centralne¹³⁰ w porozumieniu z właściwymi ministerstwami;
- ♦ na początku września 2015 r. poprzez platformę ePUAP2 udostępniono m.in. następujące elektroniczne usługi centralne:
 - wnioskowanie o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego (usługa uruchomiona na platformie ePUAP w powiązaniu z portalem www.obywatel.gov.pl¹³¹),
 - wnioskowanie o wydanie dowodu osobistego,
 - zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego;
- ♦ przygotowywane były m.in. następujące e-usługi centralne:
 - wnioskowanie o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach,
 - wnioskowanie o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania,
 - usługi dotyczące zameldowania i wymeldowania na pobyt stały/czasowy,
 - usługi dotyczące udostępnienia rejestru i spisu wyborców,
 - usługi dotyczące złożenia zgłoszenia w sprawie głosowania korespondencyjnego;
- ♦ powszechnie dostępną oraz ustawowo umocowaną metodą elektronicznego potwierdzania tożsamości w kontaktach z administracją publiczną jest tzw. Profil Zaufany ePUAP oraz podpis kwalifikowany, ponadto w dniu 17 czerwca 2015 r. Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji pozytywnie rozpatrzył wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) o rozszerzenie dowodu osobistego o warstwę elektroniczną;
- ♦ w związku z przebudową rejestrów publicznych stworzone zostały odpowiednie warunki techniczne jak i organizacyjne do prawidłowego udostępnienia danych. Występują jednak ograniczenia prawne w tym obszarze. W związku ze zrealizowaną przez MSW modernizacją rejestru centralnego PESEL¹³², rejestru dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego w powiązaniu z ich centralizacją, osiągnięty został zintegrowany obieg danych dotyczących obywatela.

¹²⁹ Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, pismo z dnia 15 września 2015 r., znak: DKSiW-WSWiA.0810.108.2015.

¹³⁰ Usługa centralna opracowywana jest przez jeden organ, np. ministra. Można ją realizować na terenie całego kraju we wszystkich podmiotach właściwych do załatwiania tego rodzaju spraw. Rolą jednostki samorządu terytorialnego jest w takim przypadku udostępnienie e-usługi w danym urzędzie.

¹³¹ Jest to portal, na którym zgromadzone są e-usługi publiczne wg rodzajów spraw, udostępniane przez różne urzędy administracji publicznej. Po wybraniu tematu, użytkownik uzyskuje praktyczne informacje i przekierowywany jest do odpowiedniego serwisu, na którym bezpośrednio może załatwić swoją sprawę.

¹³² PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności – ewidencja podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych, źródło: <https://msw.gov.pl/pl/sprawy-obywatelskie/centralne-rejestry-pan/13148,PESEL.html>.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 25 jednostkach przez sześć jednostek organizacyjnych NIK, tj. Departament Administracji Publicznej oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Poznaniu, Rzeszowie i we Wrocławiu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 25 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Z danych na dzień 12 stycznia 2016 r. wynika, że na 67 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK, 34 zostało zrealizowanych, 33 było w trakcie realizacji. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Dyrektor Centrum Cyfrowej Administracji. Zastrzeżenia dotyczyły: oceny przeprowadzenia testów i udostępnienia systemu ePUAP2 na przejściowej, innej niż docelowa infrastrukturze, a także nieprawidłowości, że CPI nie zapewniło użytkownikom należytej dostępności platformy ePUAP1. Komisja Rozstrzygająca NIK w uchwale z dnia 7 stycznia 2016 r. uwzględniła w części zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora Centrum Cyfrowej Administracji.

Wnioski NIK skierowane do Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych (CPI) dotyczyły w szczególności:

- wypracowania i wdrożenia procedur skutecznego zarządzania ryzykiem przy realizacji projektów informatycznych,
- zapewnienia dostępności systemu ePUAP2 na poziomie nie mniejszym niż 99%,
- skutecznego i trwałego usuwania przyczyn powtarzających się cyklicznie awarii platformy ePUAP,
- przeprowadzenia testów wydajnościowych systemu ePUAP2 na docelowej infrastrukturze.

Dyrektor Centrum Cyfrowej Administracji (CCA, uprzednio CPI) w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował m.in., że:

- w związku z wejściem w życie z dniem 3 listopada 2015 r. nowego statutu oraz regulaminu organizacyjnego Centrum, zarządzanie ryzykiem w jednostce będzie się odbywać w oparciu o zasady ustalone *Decyzją Dyrektora Centrum Cyfrowej Administracji*. Poinformował też, że dla nowych umów realizowanych w ramach projektów, w Planie Zarządzania Projektem uwzględniany będzie obszar zarządzania ryzykiem. Jednocześnie stale prowadzone są prace, w ramach których doprecyzowane zostaną mechanizmy podnoszące skuteczność identyfikacji i zarządzania ryzykiem;
- poziom dostępności platformy ePUAP (tzw. SLA) jest ustalany przez Centrum Cyfrowej Administracji każdorazowo uwzględniając szereg elementów technicznych, organizacyjnych i finansowych. Elementy te przedstawiane są ministrowi właściwemu ds. informatyzacji na etapie występowania o środki budżetowe na utrzymanie ePUAP2. Zgodnie z planem wieloletnim budżetu zadaniowego CCA na lata 2016–2018, poziom dostępności systemu ePUAP2 będzie wzrastał i w roku 2018 został zaplanowany na poziomie 98,5%. Dyrektor CCA wskazał też, że możliwe jest przyjęcie założenia, iż system ePUAP2 po odbiorze i ustabilizowaniu (co powinno nastąpić jeszcze w 2016 r.) osiągnie poziom dostępności 99%. Jak podał, wynik ten będzie możliwy do osiągnięcia, pod warunkiem zapewnienia przez ministra właściwego ds. informatyzacji, etatów wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na wynagrodzenia dedykowanych specjalistów we wnioskowanym przez CCA zakresie;

- Centrum Cyfrowej Administracji podjęło kroki zmierzające do zredukowania liczby występujących awarii m.in. poprzez doposażenie techniczne systemu ePUAP2 w sprzęt i oprogramowanie oraz poprawę procedur utrzymaniowych. Ponadto, w związku z projektem budżetu CCA na 2016 r., ograniczającym w znacznym stopniu wydatki na płace oraz liczbę etatów niezbędną do zapewnienia obsługi procesów związanych z utrzymaniem systemu, CCA ponowi wniosek do ministra właściwego ds. informatyzacji o zapewnienie zasobów (etatowych i finansowych), celem realizacji zalecenia NIK. Dyrektor CCA poinformował też, iż CCA podjęło działania zmierzające do zapewnienia wsparcia systemu ze strony producenta lub firmy, która w wyniku rozstrzygnięcia postępowania przetargowego przejmie realizację zadań w zakresie ePUAP2, w tym będzie realizowała poprawki i zmiany w systemie;
- po zakończeniu umowy na realizację oprogramowania ePUAP2 i realizacji doposażenia technicznego infrastruktury przeprowadzone zostaną testy i audyty przewidziane zaplanowanymi procedurami. Będą one stanowiły podstawę do zakończenia procesu uruchomienia produkcyjnego nowej wersji system ePUAP2.

Wnioski NIK skierowane do marszałków województw oraz burmistrzów/prezydentów miast dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań w zakresie pełnego informowania o usługach elektronicznych oraz ich promowania, w celu szerszego i efektywnego wykorzystania udostępnianych e-usług;
- umieszczenia na stronach BIP urzędu informacji o uruchomieniu ESP oraz metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych;
- doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w przypadkach złożenia przez stronę podania w formie dokumentu elektronicznego przez ESP urzędu;
- przekazania do CRD brakujących wzorów dokumentów elektronicznych świadczonych usług elektronicznych;
- terminowej obsługi spraw kierowanych do urzędu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej;
- bezzwłocznego odbierania uprawnień do systemów informatycznych pracownikom kończącym zatrudnienie w urzędzie;
- przechowywania kopii zapasowych systemów informatycznych i danych w nich zawartych w lokalizacji innej niż miejsce przetwarzania danych;
- testowania wykonanych kopii zapasowych systemów i danych w nich zawartych;
- wzmocnienia nadzoru nad procesem świadczenia e-usług;
- przeprowadzania corocznych audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji.

NIK zwróciła również uwagę na konieczność promowania udostępnionych usług elektronicznych. Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych.

Na przykład:

- Burmistrz Miasta Brzeska poinformował m.in., że w dniu 15 października 2015 r. na stronach BIP Urzędu została zamieszczona informacja o posiadanej Elektronicznej Skrzynce Podawczej oraz o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych składanych do Urzędu. Poinformował również, że listopadzie 2015 r. zostaną rozpoczęte czynności audytowe w zakresie przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa informacji w Urzędzie Miejskim w Brzesku. Ponadto, zadanie audytowe dotyczące bezpieczeństwa informacji zostanie wprowadzone do Planu Audytu Wewnętrznego na rok 2016.

- Burmistrz Halinowa poinformował m.in., że: Urząd jest w trakcie przygotowania informacji dla mieszkańców o możliwości korzystania z e-usług udostępnionych przez platformę *Wrota Mazowsza*; audyty w zakresie bezpieczeństwa informacji będą wykonywane corocznie. Poinformował również, że we wnioskach do projektu budżetu na 2016 r. zostały uwzględnione środki na zakup dodatkowego serwera do tworzenia i przechowywania kopii zapasowych. Zostanie wdrożona procedura, nakazująca okresowe, nie rzadziej niż raz na trzy miesiące sprawdzanie kopii zapasowych pod kątem przydatności do odtworzenia danych w przypadku awarii systemu.
- Zastępca Burmistrza Knyszyna poinformował m.in., że uzupełniono Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego o brakujące dane, a także podjęto działania promujące i informacyjne z zakresu świadczonych usług elektronicznych. Wskazał, że na stronie internetowej Urzędu zamieszczono artykuł promujący e-administrację oraz, że na sesjach Rady Miejskiej w Knyszynie, zebraniach wiejskich czy też spotkaniach z mieszkańcami miasta przekazywane będą informacje, dotyczące świadczonych przez Urząd usług elektronicznych.
- Prezydent Pruszkowa poinformował m.in., że przygotowano na stronie internetowej Urzędu obszerną informację promującą Elektroniczną Skrzynkę Podawczą i darmowy profil zaufany ePUAP. Poinformował również, że w lutym 2016 r. przeprowadzona zostanie ankieta wśród mieszkańców dotycząca usług elektronicznych jakimi byliby zainteresowani. Wskazał, że odebrano wszystkim użytkownikom systemów informatycznych uprawnienia umożliwiające instalację oprogramowania na komputerach służbowych. Podał, że w przypadku instalowania nowych stanowisk komputerowych nie będzie możliwości instalowania żadnego oprogramowania przez pracowników.

Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o informatyzacji, podmioty publiczne, organizując przetwarzanie danych w systemach teleinformatycznych, są zobowiązane zapewnić elektroniczną wymianę informacji przy wykorzystaniu informatycznych nośników danych lub środków komunikacji elektronicznej.

Nowelizacja ustawy o informatyzacji wprowadzona ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 11 maja 2014 r., wprowadziła wiele istotnych modyfikacji, m.in.:

- wprowadzenie obowiązku posługiwania się przez podmioty publiczne elektroniczną skrzynką podawczą (ESP), spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez właściwego ministra oraz zapewnienia jej obsługi (art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji);
- wprowadzenie kompleksowej regulacji nakładającej na podmioty publiczne obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji wzorów dokumentów elektronicznych w celu umieszczenia ich w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz opisu usługi możliwej do zrealizowania przy wykorzystaniu wzoru w celu zamieszczenia go w katalogu usług na ePUAP, jak również udostępniania formularzy elektronicznych (art. 16a ust. 1 ustawy o informatyzacji);
- rozszerzenie sieci punktów potwierdzania profilu zaufanego ePUAP (art. 20c ustawy o informatyzacji).

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej ePUAP

Zgodnie z art. 3 pkt 13 ustawy o informatyzacji, ePUAP to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Zapewnienie funkcjonowania ePUAP należy do obowiązków ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 19a ust. 1 ww. ustawy).

Zakres i warunki korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, w tym dotyczące: zakładania konta i sposobu prowadzenia katalogu usług na ePUAP oraz warunków wymiany informacji między ePUAP a innymi systemami teleinformatycznymi zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (dalej rozporządzenie ePUAP). Weszło ono w życie z dniem 11 maja 2014 r. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej. Stosownie do ww. regulacji, ePUAP udostępnia katalog usług zawierający informacje o usługach, w szczególności: podstawę prawną, nazwę usługi, nazwę usługodawcy, cel usługi, odbiorców usługi, kategorie usługi oraz umiejscowienie usługodawcy według podziału administracyjnego kraju (§ 8 rozporządzenia ePUAP z dnia 6 maja 2014 r., poprzednio § 7 ust. 1 rozporządzenia ePUAP z dnia 27 kwietnia 2011 r.). Podmioty publiczne do świadczenia usług w postaci elektronicznej mogą wykorzystywać w szczególności następujące funkcje ePUAP:

- tworzenie i obsługę dokumentów elektronicznych przez osoby fizyczne i podmioty;
- przesyłanie dokumentów elektronicznych;
- wymianę danych między ePUAP a innymi systemami teleinformatycznymi;
- identyfikację użytkowników i rozliczalność ich działań;
- weryfikację podpisu elektronicznego;
- tworzenie usług podmiotu publicznego lub kilku podmiotów publicznych współdziałających ze sobą, zbudowanych w oparciu o dwie lub więcej usług;
- obsługę płatności elektronicznych;
- potwierdzanie profilu zaufanego ePUAP (§ 9 ust. 1 rozporządzenia ePUAP z 6 maja 2014 r., poprzednio § 8 rozporządzenia ePUAP z dnia 27 kwietnia 2011 r.).

Centralne repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych

Zgodnie z art. 19b ust. 1 ustawy o informatyzacji, minister właściwy do spraw informatyzacji w ramach ePUAP prowadzi centralne repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych. Organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w BIP wzory dokumentów elektronicznych (art. 19b ust. 3). Organy administracji publicznej mogą prowadzić własne lub wspólnie z innymi organami administracji publicznej repozytoria wzorów dokumentów elektronicznych (art. 19b ust. 5). W myśl art. 19d ww. ustawy podmioty udostępniające usługi na ePUAP zapewniają ich zgodność z przepisami stanowiącymi podstawę sporządzenia wzoru dokumentu elektronicznego oraz dokonują aktualizacji tych usług w katalogu usług.

Profil zaufany

W myśl § 3 i § 4 rozporządzenia w sprawie profilu zaufanego ePUAP, za pośrednictwem ePUAP można złożyć wniosek o uzyskanie profilu zaufanego, a następnie w ciągu 14 dni uwiarygodnić go w dowolnym wybranym przez siebie punkcie potwierdzającym na terenie kraju poprzez okazanie do wglądu dowodu osobistego lub paszportu. Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, osoba wnioskująca, która posiada możliwość złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, może samodzielnie aktywować swój profil zaufany ePUAP w przypadku, gdy certyfikat kwalifikowany zawiera dane obejmujące co najmniej: imię, nazwisko i numer PESEL.

Potwierdzenia, przedłużenia ważności i unieważnienia profilu zaufanego ePUAP dokonuje się na ePUAP (§ 7). Profil ten jest potwierdzany na okres trzech lat i jego ważność może być przedłużona na taki sam okres (§ 9). W okresie trwania ważności profilu zaufanego jego posiadacz może korzystać z elektronicznych usług urzędów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 20b ustawy o informatyzacji podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP, analogicznie jak bezpieczny podpis elektroniczny wywołuje skutki prawne, jeżeli został utworzony lub złożony w okresie ważności tego profilu, a dane w postaci elektronicznej opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentowi opatrzonemu podpisem własnoręcznym (chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej).

Stosownie do art. 20c ust. 2 ustawy o informatyzacji funkcję punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP pełni:

- 1) konsul,
- 2) naczelnik urzędu skarbowego,
- 3) wojewoda,
- 4) Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Funkcję punktu potwierdzającego, za zgodą ministra właściwego do spraw informatyzacji, mogą również pełnić inne podmioty wymienione w art. 20c ust. 3 ustawy o informatyzacji (np. urzędy gmin).

Bezpieczny podpis elektroniczny

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o podpisie elektronicznym, bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne określone ustawą, jeżeli został złożony w okresie ważności tego certyfikatu, a dane w postaci elektronicznej opatrzone tym podpisem są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi (chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej). Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu zapewnia integralność danych opatrzonych tym podpisem i jednoznaczne wskazanie kwalifikowanego certyfikatu, w ten sposób, że rozpoznawalne są wszelkie zmiany tych danych oraz zmiany wskazania kwalifikowanego certyfikatu wykorzystywanego do weryfikacji tego podpisu, dokonane po złożeniu podpisu (art. 5 ust. 3 ww. ustawy).

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 1 ustawy o podpisie elektronicznym, certyfikat jest wydawany przez podmiot świadczący usługi certyfikacyjne na podstawie umowy. Certyfikat jest ważny w okresie w nim wskazanym (art. 21 ust. 1 ustawy o podpisie elektronicznym).

Dokumenty elektroniczne – doręczanie i przechowywanie

Warunki organizacyjno-techniczne doręczania dokumentów elektronicznych określono w rozporządzeniu w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia, podmioty publiczne informują na swoich stronach podmiotowych BIP m.in. o:

- udostępnionym adresie elektronicznej skrzynki podawczej, podanym w formie identyfikatora URI (pkt 1);
- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, nie mniejszym niż 5 megabajtów (pkt 2);
- zakresach użytkowych dokumentów elektronicznych tworzonych na podstawie wzorów umieszczonych przez te podmioty w centralnym repozytorium lub repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, o których 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).

System teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń zapewnia oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji (§ 5 rozporządzeniu w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych).

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi¹³³ określono w § 1 sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi powstającymi w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływającymi do nich, a także zawarto:

- zasady ewidencjonowania, przechowywania, klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz ich zabezpieczania przed utratą i nieuprawnionymi zmianami oraz
- zasady i tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz zasady i tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych.

W § 6 ww. rozporządzenia określono wymogi dla systemu teleinformatycznego, przy użyciu którego prowadzi się postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi i metadanymi¹³⁴. System taki powinien m.in.:

- zabezpieczać przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (pkt 2);
- zabezpieczać 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);
- umożliwiać odczytanie metadanych dla każdego dokumentu (pkt 5);
- identyfikować użytkowników i dokumentować dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanym (pkt 6);
- zapewniać kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów i metadanych (pkt 7);
- zapewniać odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (pkt 10);
- wspomagać czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt (pkt 11);
- wspomagać i dokumentować proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: wyodrębniać automatycznie dokumenty przeznaczone do brakowania (pkt 12 lit. a) i przygotowywać automatycznie spis dokumentacji niearchiwalnej, o której mowa w § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (pkt 12 lit. b);
- wspomagać czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne i ich metadanych do przekazania do archiwum państwowego (pkt 13);
- umożliwia przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (pkt 14).

¹³³ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

¹³⁴ Metadane to uporządkowane informacje stosowane do opisu zasobów informacji (tzw. „dane o danych”).

Instrukcja kancelaryjna

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, rozporządzenie określa m.in. instrukcję kancelaryjną dla organów gminy i organów samorządu województwa. W myśl § 1 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia:

- czynności kancelaryjne są wykonywane w systemie tradycyjnym lub w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, tzw. EZD (ust. 2);
- kierownik podmiotu wskazuje, który z systemów wykonywania czynności kancelaryjnych jest podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla danego podmiotu (ust. 3);
- po wskazaniu systemu EZD jako podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw ponowne wskazanie systemu tradycyjnego jest niedopuszczalne (ust. 4);
- dokonując wyboru systemu, kierownik podmiotu może wskazać wyjątki od podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przez określenie klas z wykazu akt, których będą one dotyczyć, oraz wskazanie, w jakim systemie będą prowadzone (ust. 5).

Bezpieczeństwo informacji

Podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność (§ 20 ust. 1 rozporządzenia KRI). Zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań wymienionych § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI, m.in.:

- podejmowanie działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji (pkt 4),
- dokonywanie bezzwłocznej zmiany uprawnień w przypadku zmiany zadań (pkt 5),
- zapewnienie szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji (pkt 6),
- minimalizowanie ryzyka utraty informacji w wyniku awarii¹³⁵ (pkt 12 lit. b),
- zapewnienie bezpieczeństwa plików systemowych (pkt 12 lit. e) oraz zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok (pkt 14).

Zgodnie z pkt 12.3.1 lit. c normy PN-ISO/IEC 27002¹³⁶ przechowywanie kopii zapasowych powinno mieć miejsce w innej lokalizacji, w odległości pozwalającej uniknąć uszkodzeń spowodowanych katastrofą, która dotknęła ośrodek podstawowy. Zgodnie z pkt 12.3.1 lit. e normy PN-ISO/IEC 27002 nośniki kopii zapasowych winny być testowane aby można było na nich polegać w przypadku awaryjnego odtwarzania.

¹³⁵ Realizacja tego obowiązku następuje poprzez regularne tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego, w którym przetwarzane są dane.

¹³⁶ Polska Norma PN-ISO/IEC 27002:2014 *Technika Informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zabezpieczania informacji*.

Wykaz objętych kontrolą jednostek, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz ocen kontrolowanej działalności

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności ¹
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	
Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Departament Administracji Publicznej				
1.	Centrum Projektów Informatycznych	Dyrektor	Jerzy Goraziński (od 1 czerwca 2015 r.), wcześniej Piotr Czyż (od 24 kwietnia 2013 r.)	O
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek	Adam Struzik	O
3.	Urząd Miasta Płocka	Prezydent Miasta	Andrzej Nowakowski	O
4.	Urząd Miejski w Pruszkowie	Prezydent Miasta	Jan Starzyński	O
5.	Urząd Miejski w Halinowie	Burmistrz	Adam Ciszkowski	O
Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Delegatura NIK w Białymstoku				
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Marszałek	Mieczysław Kazimierz Baszko	O
7.	Urząd Miejski w Białymstoku	Prezydent Miasta	Tadeusz Truskolaski	O
8.	Urząd Miejski w Goniądzu	Burmistrz	Mariusz Ramotowski (od 30 listopada 2014 r.) wcześniej Tadeusz Kulikowski	O
9.	Urząd Miejski w Knyszynie	Burmistrz	Jarosław Antoni Chmielewski (od 8 grudnia 2014 r.) wcześniej Andrzej Matyszewski	O
Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Delegatura NIK w Katowicach				
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Marszałek	Wojciech Saługa (od 1 grudnia 2014 r.) wcześniej Mirosław Sekuła	O
11.	Urząd Miasta Łęczyny	Burmistrz	Krystyna Wróbel (od 4 grudnia 2014 r.) wcześniej Wiesław Stambrowski	O
12.	Urząd Miejski w Orzeszu	Burmistrz	Mirosław Blaski	O
13.	Urząd Miasta Rybnika	Prezydent	Piotr Kuczera	O

¹³⁷ Skrót „O” oznacza „ocena opisowa”. NIK zastosowała w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników kontrolowanych jednostek opisową formę oceny ogólnej kontrolowanej działalności.

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Delegatura NIK w Poznaniu				
14.	Urząd Gminy w Czempiniu	Burmistrz	Konrad Malicki (od 8 grudnia 2014 r.) wcześniej Dorota Lew-Pilarska	O
15.	Urząd Miejski w Kaliszu	Prezydent	Grzegorz Sapiński (od 5 grudnia 2014 r.) wcześniej Janusz Pęcherz	O
16.	Urząd Miejski w Ujściu	Burmistrz	Roman Wrotecki	O
17.	Urząd Miasta i Gminy Wronki	Burmistrz	Mirosław Wieczór	O
Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Delegatura NIK w Rzeszowie				
18.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marszałek	Marek Sowa	O
19.	Urząd Miejski w Brzesku	Burmistrz	Grzegorz Wawryka	O
20.	Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej	Burmistrz	Krzysztof Kaczmarski (od 30 listopada 2014 r.) wcześniej Stanisław Początek	O
21.	Urząd Miasta Tarnowa	Prezydent Miasta	Roman Ciepela (od 2 grudnia 2014 r.) wcześniej Ryszard Ściagała	O
Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę – Delegatura NIK we Wrocławiu				
22.	Urząd Miasta i Gminy Niemcza	Burmistrz	Grzegorz Kosowski	O
23.	Urząd Miejski w Obornikach Śląskich	Burmistrz	Arkadiusz Marcin Poprawa (od 4 grudnia 2014 r.) wcześniej Sławomir Błazewski	O
24.	Urząd Miejski w Pieszycach	Burmistrz	Dorota Konieczna – Enözel (od 8 grudnia 2014 r.) wcześniej Mirosław Obal	O
25.	Urząd Miasta Środa Śląska	Burmistrz	Adam Ruciński (od 8 grudnia 2014 r.) Wcześniej Bogusław Krasucki	O

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³⁸.
2. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹³⁹.
3. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁴⁰.
4. Rozporządzenie 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 teleinformatycznych¹⁴¹.
5. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁴². Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁴³.
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi¹⁴⁴.

¹³⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

¹³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

¹⁴⁰ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹⁴¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 113.

¹⁴² Dz. U. z 2014 r., poz. 584. Weszło w życie z dniem 11 maja 2014 r.

¹⁴³ Dz. U. Nr 93, poz. 546. Uchylone z dniem 11 maja 2014 r.

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Cyfryzacji
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej