



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP. 410.002.01.2016
P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/006 – System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/3/2016 z dnia 31 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anna Demus, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/20/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, ul. Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz – Waltz, Prezydent m.st. Warszawy (dowód: akta kontroli str. 230-266)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ .

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie m.st. Warszawy. Szczegółowe badanie realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego przeprowadzono w Delegaturze Biura Administracji i Spraw Obywatelskich (dalej: Delegatura BAiSO) oraz II Wydziale Rejestracji Stanu Cywilnego Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy (dalej: II Wydział USC) w Urzędzie Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Urzędzie m.st. Warszawy, przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego w sposób prawidłowy korzystano z funkcjonalności Systemu Rejestrów Państwowych (dalej: SRP), m.in.:

- w większości przypadków (10 814 na 10 823 objętych badaniem) terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych;
- umożliwiono interesantom załatwianie spraw drogą elektroniczną poprzez udostępnienie Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: ESP), zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne² (dalej: ustawa o informatyzacji);
- przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione;

¹ W koniecznych przypadkach badaniami zostały objęte wcześniejsze zagadnienia związane z przedmiotem kontroli.

² Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, ze zm.

- zapewniono szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³ (dalej: rozporządzenie KRI);
- podejmowano należyte działania w celu wyeliminowania rozbieżności w danych zgromadzonych w poszczególnych rejestrach SRP – pracownicy Urzędu weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności i zlecali usuwanie niezgodności innym urzędom.

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

- nie poinformowano w siedmiu przypadkach (na 53 objętych badaniem) wnioskodawców o uzasadnionym przedłużeniu terminu wydania dowodu osobistego, co było niezgodne z art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz z art. 24 ust. 4 (*in fine*) ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁵ (dalej: ustawa o dowodach osobistych);
- nieterminowo zrealizowano sześć (na 15 objętych badaniem) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego;
- nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych), nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- nieterminowo zrealizowano 220 (z 300 poddanych kontroli) zleceń z innych urzędów dotyczących przeniesienia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego. Przeniesienia realizowano w terminach od 11 do 178 dni roboczych, co stanowiło naruszenie terminu wskazanego w art. 125 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁷ (zwanej dalej: p.a.s.c.), który stanowi, że przeniesienie powinno nastąpić w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 10 dni roboczych od złożenia wniosku;
- nie opracowano i nie wdrożono dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymagany przez § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI, w myśl którego wymagania w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji uznaje się za spełnione, jeżeli zostały opracowane na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania*, oraz powiązanej z nią Polskiej Normy PN-ISO/IEC 17799 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania*

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 113.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 391.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 971.

⁷ Dz. U. poz. 1741, ze zm.

bezpieczeństwem informacji. W pkt. 5.1 normy PN-ISO/IEC 17799 wskazuje się na konieczność opracowania i stosowania dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji;

- umożliwiono dostęp do Internetu na stanowiskach z zainstalowaną aplikacją „Źródło”, niezgodnie z *Wymaganiami dla stacji roboczych stanowisk obsługi dla użytkowników końcowych SRP*⁸.

NIK zwraca uwagę, że działania Urzędu w zakresie popularyzacji wśród obywateli możliwości załatwiania drogą elektroniczną spraw z zakresu wydawania dowodów osobistych, odpisów aktów stanu cywilnego oraz zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego były ograniczone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie przez SRP procesu obsługi obywatela – funkcjonalność i efektywność aplikacji „Źródło”

Opis stanu
faktycznego

- 1.1. W działalności Urzędu wykorzystywane są trzy moduły aplikacji „Źródło”, tj.:
- RDO – Rejestr Dowodów Osobistych,
 - BUSC – Baza Usług Stanu Cywilnego,
 - PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

Dostęp do aplikacji „Źródło” posiadają m.in.: pracownicy Działu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych w Delegaturze Biura Administracji i Spraw Obywatelskich oraz II Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy w siedzibie Urzędu Dzielnicy Ochota.

(dowód: akta kontroli str.267-407)

1.2. W dniu 30 czerwca 2011 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w imieniu którego działał Dyrektor Centrum Projektów Informatycznych MSWiA a miastem stołecznym Warszawa reprezentowanym przez dyrektora Biura Informatyki i Przetwarzania Informacji (dalej: Użytkownik) zostało zawarte *Porozumienie w sprawie przekazania do użytkowania sprzętu i aplikacji teleinformatycznych w ramach realizacji projektu indywidualnego pl.ID – „Polska ID karta”*. Przedmiotem Porozumienia było określenie zasad przekazania do użytkowania i wykorzystania sprzętu komputerowego i teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem standardowym, określenie zasad dostarczenia i wykorzystania oprogramowania aplikacyjnego ZMOKU⁹ (Produkty Projektu dostarczone do Użytkownika). Porozumienie zostało zawarte na czas oznaczony, nie dłuższy niż do 31 grudnia 2013 r., tj. na czas realizacji projektu przez CPI MSWiA. W dniu 17 czerwca 2014 r. został podpisany aneks do ww. Porozumienia, zgodnie z którym zawarte ono zostało na czas realizacji Projektu oraz zachowania trwałości Produktów Projektu (moc obowiązująca aneksu – od 1 stycznia 2014 r.).

W ramach Porozumienia, w 2010 i 2011 r. dla Delegatury BAiSO w Urzędzie Dzielnicy Ochota, zostało dostarczonych dziewięć zestawów komputerowych, 15 drukarek, osiem skanerów, 24 czytniki kart. II Wydział USC w siedzibie Urzędu Dzielnicy Ochota w ramach Porozumienia otrzymał cztery zestawy komputerowe, cztery drukarki, jeden skaner i cztery czytniki kart.

⁸ Wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Centralny Ośrodek Informatyki (wersja 5.0, data ostatniej aktualizacji 22 grudnia 2015 r.), blok „Wymagania sprzętowe”.

⁹ System Zintegrowanego Modułu Obsługi Końcowego Użytkownika. Pierwotna, nie udostępniona użytkownikom wersja aplikacji „Źródło” (wytworzona w ramach projektu „pl.ID”), mająca służyć do realizacji zadań z zakresu dowodów osobistych i ewidencji ludności i usług stanu cywilnego.

Ustalono, że Delegatura BAiSO wykorzystuje do realizacji zadań w ramach SRP wszystkie dziewięć stacji roboczych, siedem skanerów¹⁰, jedną drukarkę oraz czytniki kart. Nie są wykorzystywane otrzymane monitory (dziewięć sztuk) oraz 14 drukarek. Burmistrz Dzielnicy Ochota Pani Katarzyna Łęgiewicz wyjaśniła, że w momencie uruchomienia aplikacji „Źródło” podjęto decyzję o pozostawieniu na stanowiskach obsługi dotychczasowych monitorów, zakupionych przed dostarczeniem przez Ministerstwo urządzeń dedykowanych dla aplikacji. Odnosnie powodów nie wykorzystywania drukarek Pani Burmistrz wskazała, że dostarczone w ramach projektu drukarki nie spełniały wymogów wydajności.

Jak ustaliła kontrola, II Wydział USC nie wykorzystuje otrzymanego w ramach Porozumienia sprzętu. Dyrektor USC poinformowała, że *„Aktualnie II Wydział Rejestracji Stanu Cywilnego wykorzystuje sprzęt komputerowy zakupiony ze środków budżetowych m.st. Warszawy. Sprzęt użyczony przez MSWiA w ramach projektu pl.ID został wycofany z pracy w II Wydziale Rejestracji Stanu Cywilnego ze względu na jego wyeksploatowanie. Biuro Informatyki i Przetwarzania Informacji na mój wniosek podjęło decyzję o ich zastąpieniu wydajniejszym sprzętem, który zapewnia płynną obsługę interesanta. Wycofany z obsługi bezpośredniej interesanta sprzęt jest sukcesywnie relokowany do innych placówek USC (obsługa szkoleń i zaplecza).”*

(dowód: akta kontroli str.735-809, 1604-1652)

1.3. Od 1 marca 2015 r. dane z zakresu dowodów osobistych i meldunków (ewidencji ludności) wprowadzane są wyłącznie do aplikacji „Źródło”. Dane z zakresu aktów stanu cywilnego wprowadzane były od 1 marca 2015 r. do 31 sierpnia 2015 r. do systemu PB_USC Technika IT, natomiast od 1 września 2015 r. wyłącznie do aplikacji „Źródło”. Pomocniczo w Urzędzie wykorzystywane są systemy informatyczne funkcjonujące przed uruchomieniem aplikacji „Źródło”, tj.:

- system PB_USC Technika IT (z zakresu aktów stanu cywilnego) służący m.in. do rejestrowania wszystkich spraw wg jednolitego rzeczowego wykazu akt, monitorowania korespondencji, migracji aktów do SRP (przy pomocy programu wspierającego Eksport USC), prowadzenia skorowidzów migrowanych aktów oraz skorowidzów akt zbiorowych dla aktów sporządzonych od 1 września 2015 r. w BUSC;
- system SELWIN – Ewidencja ludności oraz ewidencja wydanych i utraconych dowodów osobistych w Dzielnicach m.st. Warszawy – aplikacja służąca do prowadzenia rejestru mieszkańców oraz rejestru zamieszkania cudzoziemców, a także do prowadzenia rejestru wyborców.

(dowód: akta kontroli str. 916, 1226-1236, 1352-1400, 1686-1688)

1.4. Dyrektor BAiSO wskazał, że elementem aplikacji „Źródło”, który wpłynął na poprawę obsługi obywateli jest fakt, że wniosek o wydanie dowodu osobistego po wpisaniu nr PESEL generuje się automatycznie. Zdaniem Dyrektora BAiSO *„Elementy aplikacji Źródło, które pogorszyły lub wydłużyły czas obsługi obywatela, np. brak informacji na temat ubezwłasnowolnienia osoby, co powoduje możliwość złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego przez osobę pozbawioną zdolności do czynności prawnych, brak w rejestrze PESEL katalogu adresowego, co powoduje możliwość ręcznego wprowadzenia nieprawidłowej nazwy ulicy.”*

W opinii Dyrektora Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy elementami, które mogą usprawnić obsługę obywateli, to *„(...) odmiejszczenie wydawania odpisów aktu stanu cywilnego, jednak nastąpi to dopiero wówczas, gdy urzędy stanu cywilnego zapełnią rejestr stanu cywilnego w zakresie porównywalnym do wcześniej*

¹⁰ Jeden skaner w związku z problemami technicznymi został oddany do naprawy w ramach reklamacji.

wykorzystywanych aplikacji; automatyczne nadawanie numeru PESEL przy sporządzaniu aktów urodzeń oraz wymeldowanie osoby zmarłej oraz unieważnienie jej dowodu przy sporządzaniu aktu zgonu.” Dyrektor USC wskazała również, że „Wprowadzenie aplikacji „Źródło” w obecnej chwili nie usprawniło obsługi obywateli, ponieważ USC otrzymało jedynie puste narzędzie do pracy (bez zmigrowania zasobów funkcjonujących w dotychczasowych aplikacjach – aplikacja warszawska ponad 3 000 000 gotowych aktów). Jak podała Dyrektor USC system jest prosty, ale nie intuicyjny, wyszukiwanie aktów „z automatu” nastawione jest na wyszukiwanie po danych wynikających z pierwotnego aktu, a nie danych wynikających z aktu po zmianach. Trudnością są dane poukrywane w różnych zakładkach nieumieszczonych obok siebie, co sprawia, że często się o nich zapomina, akty tworzą bardzo długie formularze, przyciski funkcyjne umiejscowione są na samym końcu formularzy, a każde skorzystanie z jednego z tych klawiszy powoduje, że akt przewija się na początek ekranu i by nacisnąć kolejny przycisk znów trzeba przewinąć na koniec. Ponadto, zdaniem Dyrektora USC wiele elementów aplikacji spowodowało pogorszenie i wydłużenie czasu obsługi obywateli, m.in.:

- przenoszenie danych z aktów stanu cywilnego do nowego systemu odbywa się ręcznie, pojedynczo, na konkretny wniosek interesanta,
- konieczność przebudowywania wzianek na aktach migrowanych na strukturę określoną w systemie SRP, co oznacza, że wpis w akcie nie może być przeniesiony w dotychczasowej treści,
- konieczność ręcznego uzupełniania danych statystycznych z karty urodzenia czy zgonu do BUSC by wysłać je do Głównego Urzędu Statystycznego (poprzednia aplikacja wpisywanie danych generowała automatycznie),
- brak powiązań słowników powoduje, że wiele pól trzeba uzupełniać ręcznie, podczas gdy system mógłby to robić automatycznie (np. gdy w akcie wpisuje się imię dziecka „Jan” to automatycznie powinno wypełnić się pole „płeć” i „stan cywilny”, jeżeli wybiera się ze słownika miasto „Warszawa” to system powinien sam wypełnić pole „kraj”),
- brak seryjnego drukowania odpisów,
- brak możliwości jednoczesnego otwarcia okna „PESEL” i drugiego „BUSC”,
- brak możliwości poprawienia oczywistego błędu z już podpisanego aktu przez kierownika,
- tworzenie wielokartkowych dokumentów, np. zapewnienie o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa przed wejściem w życie nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego składało się z jednej kartki formatu A4, obecnie jest to pięć kartek A4.

Dyrektor USC podała, że częściowe usprawnienie realizuje nowelizacja ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 6 lipca 2016 r.¹¹ wprowadzająca zapis umożliwiający wykorzystanie aplikacji alternatywnych do wydawania odpisów aktów stanu cywilnego (przez 5 lat), a także wprowadzająca możliwość podpisywania migrowanych aktów przez pracowników, unieważnianie aktów i wzianek z powodu błędów technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1351, 1352-1400)

1.5. W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w aplikacji „Atmosfera”, wykorzystywanej do zgłaszania problemów związanych z funkcjonowaniem aplikacji „Źródło”, zarejestrowano łącznie 223 zgłoszenia.

W wyniku kontroli ustalono, że zgłoszenia dotyczyły m.in:

¹¹ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1221).

- problemów z logowaniem się do aplikacji, konieczności ręcznego unieważnienia dowodu (dowód pomimo utraty ważności w systemie pozostawał ważny),
- zmiany przez system organu wydającego dowód osobisty z Prezydenta na Wójta,
- braku możliwości wydruku potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu (pomimo wybrania polecenia „wydrukuj” potwierdzenie nie było drukowane, natomiast system zachowywał się jakby dokument był wydrukowany i uniemożliwiał ponowny jego wydruk – spowodowało to konieczność wydawania potwierdzeń sporządzanych odręcznie),
- błędów w subskrypcjach przekazywanych do systemu wspomagającego SELWIN¹², błąd 500¹³, problemy ze sprawdzaniem ważności certyfikatu użytkownika, braku uprawnień (błędnie zaprogramowane uprawnienia użytkownika);
- braku miejscowości Warszawa w aplikacji „Źródło”, co uniemożliwiało sporządzanie zgłoszeń i projektów aktów; problemy z usuwaniem niezgodności w danych, różnice między danymi pokazywanymi przez aplikację w projekcie aktu stanu cywilnego, a danymi, jakie rzeczywiście drukują się na akcie (w podglądzie przygotowanego aktu zgonu widoczne jest jedno imię zgłaszającego, natomiast na wydruku pojawiają się dwa imiona);
- problemy z wydawaniem odpisów aktów stanu cywilnego (w trakcie pracy w aplikacji, po przejściu do wydruku odpisu pojawiał się komunikat o braku uprawnień);
- problemy z danymi w odpisach aktów (wprowadzona do aktu wzmianka dot. np. zmiany nazwiska powodowała utratę danych dotyczących imion osoby, pomimo wprowadzenia wzmianki w akcie – sprostowania w zakresie nazwiska i imion, dokonana zmiany nie były widoczne w akcie);
- błędy związane z datą ważności dowodu osobistego (w momencie dokonywania aktualizacji danych w akcie urodzenia, pojawiał się błąd „NullPointerException” związany z datą ważności dowodu osobistego – wprowadzona w module RDO data ważności dowodu osobistego wykraczała poza zakres dat ustawiony i akceptowany przez system;
- błędy dotyczące braku możliwości zarejestrowania zgonu (przy aktualizacji bazy PESEL, rejestracji aktu zgonu pojawiał się błąd związany z brakiem daty ważności dowodu osobistego osoby).

(dowód: akta kontroli str. 1117-1224)

W Urzędzie nie zostały określone pisemne wewnętrzne procedury na wypadek braku dostępności aplikacji „Źródło”. Naczelnik Delegatury BAiSO wyjaśniła, że na wypadek braku dostępności aplikacji „Źródło” stosowane jest zarządzenie nr 75/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Standardów Obsługi Klienta w Urzędzie m.st. Warszawy¹⁴ oraz procedury awaryjne dla SRP zamieszczone na stronie www.obywatel.gov.pl/procedury-awaryjne-dla-srp. Poinformowała, że zdarzały się przerwy w działaniu „Źródła”, ale większość z nich była krótkotrwała. Nie zdarzyła się sytuacja, aby „Źródło” nie działało np. przez cały dzień, a w sytuacji chwilowego braku dostępu do Źródła posilkowano się rejestrem mieszkańców, zdjęcie składane

¹² W wyniku wskazywania w rejestrze PESEL osób zmarłych jako żyjące, przywrócenia wymeldowania poza m.st. Warszawę przekazana do systemu wspomagającego SELWIN subskrypcja spowodowała wykasowanie poprawnych danych i wprowadzenie błędnych danych do tego systemu.

¹³ Błąd 500 to błąd techniczny aplikacji pojawiający się przy próbach dokonywania określonych czynności.

¹⁴ <http://bip.warszawa.pl/NR/exeres/469E928E-4005-415D-BAD3-02C7F9EE7D74.frameless.htm>

do wniosku potwierdzano za zgodność z wizerunkiem osoby składającej, przyjmowano wniosek, a następnie po ponownym uruchomieniu „Źródła” wprowadzano go do RDO. Jak wskazała Naczelnik Delegatury BAiSO, w takich przypadkach przy rozpatrywaniu spraw posilkowano się procedurą awaryjną dla SRP.

Naczelnik II Wydziału USC wyjaśniła, że w sytuacji awarii, braku dostępu do aplikacji, kierujemy się przepisami prawa, m.in. ustawą prawo o aktach stanu cywilnego, która reguluje tą kwestię. Jak poinformowała pani Naczelnik w dniu 22 sierpnia 2016 r. aplikacja „Źródło” uniemożliwiała pełne przyjęcie zgłoszenia zgonu¹⁵. Obsługa interesanta w tej sytuacji kończyła się na podpisaniu przez wnioskodawcę protokołu. Naczelnik podała, że akty zgonu zostały sporządzone po usunięciu błędu w aplikacji, a interesanci zostali poinformowani telefonicznie o możliwości odbioru odpisu w dowolnym USC. Naczelnik poinformowała, że wystąpiła jedna poważna awaria aplikacji „Źródło”, podczas której aplikacja nie działała przez prawie cztery godziny. Pani Naczelnik wyjaśniła, że „(...) w sytuacji problemów z aplikacją, zawsze przyjmowane są papierowe wnioski o odpisy aktów od interesantów i z chwilą uruchomienia aplikacji rejestrujemy je. Jeżeli widzimy, że akt znajduje się w „Źródle”, dzwonic do interesanta i wydajemy odpis, jeżeli akt taki nie został jeszcze zmigrowany, wysyłamy zlecenie do archiwum. W przypadku awarii, braku dostępności aplikacji w granicach możliwości interesanci przychodzący do Urzędu zawsze są obsługiwani – czy jest to wniosek o wydanie aktu stanu cywilnego, czy zapewnienie potrzebne do zawarcia małżeństwa. Przyjmujemy wtedy wnioski papierowo a następnie uzupełniamy w systemie.”

(dowód: akta kontroli str.1115-1116,1221-1224)

1.6. Według danych pozyskanych centralnie z SRP w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w Delegaturze BAiSO w Dzielnicy Ochota w aplikacji „Źródło” złożono i zarejestrowano łącznie 10 823 wniosków o wydanie dowodu osobistego. W 53 przypadkach przekroczone (od 1 do 47 dni, w jednym przypadku o 276 dni) 30-dniowy termin na wydanie dowodu osobistego wskazany w art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. Analiza ww. wniosków zrealizowanych z opóźnieniem wykazała, że:

- w dwóch przypadkach wnioski zostały przekazane do Centrum Personalizacji Dokumentów (dalej: CPD), a dowody zostały dostarczone do Urzędu w terminie, jednak pracownik Urzędu nie wprowadził do aplikacji „Źródło” prawidłowej daty jego odbioru;
- w 43 przypadkach wynikało to z długiego czasu usuwania przez inny urząd niezgodności danych. W 36 przypadkach wnioskodawcy zostali poinformowani o przedłużeniu terminu wydania dowodu osobistego (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości);
- w dwóch przypadkach wynikało to z długiego czasu usuwania przez inny urząd niezgodności danych oraz dostarczenia dowodów przez CPD po upływie dwóch i trzech dni od wyznaczonego terminu. Wnioskodawcy zostali poinformowani o przedłużeniu terminu wydania dowodu osobistego;
- w jednym przypadku Urząd przekazał do CPD wnioski dopiero po 34 dniach od chwili jego złożenia (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości);

¹⁵ W tym dniu zgłoszony został problem z tworzeniem projektów aktów zgonu, po sporządzeniu protokołu i po przejściu projektu do aktu zgonu podgląd odpisu skróconego aktu nie zawierał danych. Próba utworzenia aktu zgonu kończyła się utworzeniem przez system pustego aktu zgonu.

- w jednym przypadku Urząd dopiero po dziewięciu miesiącach od dnia złożenia wniosku, wystąpił do innego urzędu o potwierdzenie obywatelstwa wnioskodawcy (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości);
- w dwóch przypadkach postępowanie zostało zawieszone, gdyż obywatele załączyli fotografie niezgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu¹⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie dowodu osobistego). Pracownicy Delegatury BAIŚO przeprowadzili postępowanie wyjaśniające, wezwali do uzupełnienia braków. W jednym przypadku wnioskodawca nie przekazał aktualnej fotografii i ostatecznie wniosek wycofał. Natomiast w drugim przypadku wniosek został uzupełniony o odpowiednią fotografię;
- w dwóch przypadkach wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wniosku a danymi w rejestrze PESEL. Wnioskodawcy nie uzupełnili danych na wezwanie, w związku z tym wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, o czym poinformowano wnioskodawców.

Ponadto, z danych pozyskanych centralnie z SRP wynika, że siedem wniosków o wydanie dowodu osobistego wprowadzonych przez Urząd do SRP zostało odrzuconych przez CPD. Naczelnik Delegatury BAIŚO wyjaśniła, że w pięciu przypadkach dowody nie zostały dopuszczone do produkcji z powodu braku zdjęcia. Pani Naczelnik wskazała, że fotografie tych pięciu osób nie zeskanowały się w systemie, jednak pomimo tego, wniosek został przez system przyjęty. W pozostałych dwóch przypadkach w Urzędzie nie ustalono przyczyny odrzucenia wniosków. W Urzędzie podjęto niezwłocznie działania polegające na ponownym wprowadzeniu wniosków do aplikacji „Źródło”, dzięki czemu dochowano 30-dniowego terminu na wydanie dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1092)

Analiza 30 wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego¹⁷ (złożonych w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r.) wykazała, że:

- w przypadku 9 (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC m.st. Warszawy, migracja aktu do rejestru stanu cywilnego w aplikacji „Źródło” następowała do 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, tj. zgodnie z art. 125 ust. 3 p.a.s.c. W tym w czterech przypadkach akty zostały zmigrowane do SRP, w przypadku jednego nie wystąpiła potrzeba migracji, gdyż wnioskowane dane były już wcześniej wprowadzone do aplikacji „Źródło”, w czterech przypadkach odpisy zostały wydane na podstawie przepisów przejściowych¹⁸.

W przypadku pozostałych sześciu (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC m.st. Warszawy, migracja aktu do rejestru stanu cywilnego w aplikacji „Źródło” następowała od 14 do 32 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, co było nie zgodne z art. 125 ust. 3 p.a.s.c. (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości),

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 212.

¹⁷ 10 odpisów skróconych aktu urodzenia, 10 odpisów skróconych aktu małżeństwa i 10 odpisów skróconych aktu zgonu.

¹⁸ Art. 145 p.a.s.c. umożliwiał kierownikowi urzędu stanu cywilnego wykorzystanie dotychczasowych aplikacji do rejestracji stanu cywilnego przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie p.a.s.c., tj. od dnia 1 marca 2015 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r.

- w przypadku 14 (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg stanu cywilnego nieprzechowywanych w Urzędzie, USC m.st. Warszawy zlecił migrację aktu właściwemu urzędowi jeszcze w tym samym dniu, a w przypadku jednego wniosku migrację tego aktu zlecono dwa dni po złożeniu wniosku, co było zgodne z art. 125 ust. 4 ustawy p.a.s.c. W dwóch przypadkach akty nie zostały zmigrowane do SRP przez właściwe urzędy w terminach wyznaczonych przez USC m.st. Warszawy, co uniemożliwiło urzędowi wydanie odpisów w terminie 10 dni roboczych.

Uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy możliwe było w Urzędzie telefonicznie, za pomocą e-mail, osobiście lub poprzez stronę www.obywatel.gov.pl (w przypadku dowodów wniosków o wydanie dowodu osobistego).

(dowód: akta kontroli str. 913-915)

Analiza 12 wybranych spraw związanych z rejestracją zgonu wykazała, że we wszystkich przypadkach wraz ze sporządzeniem w SRP aktu zgonu, automatycznie następowało unieważnienie dowodu osobistego zmarłego w RDO.

(dowód: akta kontroli str.910-912)

Na dzień 1 lipca 2016 r. w USC m.st. Warszawa na unieważnienie przez Wojewodę Mazowieckiego oczekiwało dziewięć aktów stanu cywilnego. Dyrektor USC m.st. Warszawa poinformowała, że powodami unieważnienia były: błąd przy migracji (2 przypadki), błąd przy rejestracji (1 przypadek), sporządzenie dwóch aktów dot. tego samego zdarzenia (3 przypadki) podpisanie aktu przez nieuprawnioną osobę (1 przypadek), dwukrotna migracja – błąd systemu (2 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 1616)

1.7. W związku z odmiejszczeniem spraw dotyczących wydania dowodu osobistego w Delegaturze BAiSO w Dzielnicy Ochota nastąpiło zwiększenie liczby wpływających i załatwionych wniosków od obywateli. Według danych Urzędu w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. złożono i załatwiono 8 482 wniosków, a od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. – 10 823.

W zakresie aktów stanu cywilnego, w II Wydziale USC w siedzibie przy Urzędzie Dzielnicy Ochota nastąpiło zmniejszenie liczby wpływających i załatwionych wniosków od obywateli. Według danych USC w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. przyjęto i załatwiono 14 137 wniosków, a od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. – złożono i załatwiono 12 460 wniosków.

(dowód: akta kontroli str.1234, 1358-1359)

1.8. Poza e-usługami centralnymi (wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego oraz wnioski o odpis aktu stanu cywilnego), Urząd nie udostępniał innych e-usług dotyczących spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych, meldunków oraz aktów stanu cywilnego.

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. poprzez platformę ePUAP wpłynęło:

- do Delegatury BAiSO 108 wniosków o wydanie dowodu osobistego,
- do USC m.st. Warszawy 1 084 pisma, w tym do II Wydziału USC w dzielnicy Ochota wpłynęły cztery wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 810-891, 907, 964)

1.9. Analiza 18 wniosków elektronicznych o wydanie dowodu osobistego wykazała, że w każdym przypadku Urząd wysłał do wnioskodawcy dokument elektroniczny pn. *potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego*, co było zgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str. 964-1015)

1.10. Informacja o możliwości złożenia elektronicznie wniosków w zakresie dowodów osobistych (wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego) była umieszczona w kartach informacyjnych dostępnych na stronie internetowej i BIP Urzędu m.st. Warszawy. Natomiast brak było takiej informacji dla usługi elektronicznej dotyczącej wydawania odpisów aktu stanu cywilnego. Ponadto, na stanowiskach obsługi mieszkańców, z zakresu wydawania dowodów osobistych, meldunków w Urzędzie Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy umieszczono karty informacyjne dotyczące ww. spraw, a także zainstalowano monitor dotykowy, na którym wyświetlane są informacje, w tym m.in. o sprawach możliwych do załatwienia w Urzędzie przez Internet. W siedzibie II Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego w Urzędzie Dzielnicy Ochota, brak było informacji o możliwości złożenia wniosku o odpis aktu stanu cywilnego przez Internet. Jak podała Dyrektor USC planowane jest podjęcie działań mających na celu popularyzowanie załatwiania spraw drogą elektroniczną poprzez zamieszczenie właściwej informacji w kartach usług oraz we wszystkich siedzibach USC. (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym uwag)

(dowód: akta kontroli str. 810-891, 1115-1116, 1612-1613, 1653-1685)

1.11. W Urzędzie, zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji udostępniono Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Informacja o możliwości skorzystania z ESP była zamieszczona na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy oraz w BIP, a jej odnalezienie było proste i intuicyjne.

Zamieszczona na stronie BIP informacja nie obejmowała danych wymaganych § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych. W wyniku kontroli brakujące informacje zostały dodane na stronę BIP Urzędu (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 847-856)

1.12. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw w Urzędzie jest system tradycyjny (papierowy)¹⁹. Rejestracja i obieg dokumentacji prowadzone są w elektronicznym systemie obiegu dokumentów SignUM. Wpływające do Urzędu drogą elektroniczną wnioski o wydanie dowodu osobistego lub odpisu aktu stanu cywilnego przekazywane są bezpośrednio do systemu SignUM, a następnie automatycznie przesyłane do właściwej komórki organizacyjnej.

W przypadku wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych za pośrednictwem ePUAP wyznaczony pracownik Delegatury BAiSO po otrzymaniu zadekretowanej w systemie SignUM sprawy, drukuje złożony wniosek i wprowadza wymagane dane do aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str.16-229, 908-915, 965-968)

¹⁹ Zarządzenie nr 175/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie zasad stosowania w Urzędzie m.st. Warszawy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt, zmienione zarządzeniem nr 2198/2012 z dnia 9 marca 2012 r. oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych oraz Zarządzenie nr 3697/2012 z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie obiegu dokumentacji w Urzędzie m.st. Warszawy, zmienione zarządzeniem nr 4596/2013 z dnia 8 lipca 2013 r.

Analiza 22 wniosków o wydanie dowodu osobistego lub odpisu aktu stanu cywilnego złożonych drogą elektroniczną wykazała, że zostały one zadekretowane w wewnętrznym systemie obiegu dokumentów w terminie od 1 do 6 dni.

(dowód: akta kontroli str. 908—909, 915, 918-935, 969-1013)

1.13. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie dziewięć skarg dotyczących niezłażenia w terminie sprawy wydania odpisu aktu stanu cywilnego lub wydania dowodu. Skargi nie miały związku z działaniem aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str. 544-697)

1.14. W latach 2014-2016 pracownicy BAiSO (27 osób) obsługujący sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków uczestniczyli w dwóch szkoleniach związanych z obsługą SRP²⁰ zorganizowanych przez Centralny Ośrodek Informatyki (dalej: COI). Jak poinformował Dyrektor BAiSO zadaniem pracowników, którzy uczestniczyli w pierwszym ze zorganizowanych szkoleń, było przeszkolenie pozostałych pracowników BAiSO. Łączny koszt szkoleń pracowników BAiSO wyniósł 800,0 zł.

W powyższym okresie trzech wyznaczonych pracowników Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy (tzw. liderzy) uczestniczyło w szkoleniu związanym z obsługą SRP zorganizowanym przez COI. Dyrektor USC m.st. Warszawy poinformowała, że nabyta przez liderów w trakcie tego szkolenia wiedza została przekazana wszystkim pracownikom USC w ramach wewnętrznego, bezkosztowego szkolenia. Dyrektor USC poinformowała, że pracownicy w miarę wolnego czasu i możliwości uczyli się samodzielnie za pośrednictwem dostępnej on-line platformy szkoleniowej, uruchomionej przez MSWiA i COI. Ponadto, Dyrektor USC m.st. Warszawy wskazała, że ponad 28 pracowników USC uczestniczyło w szkoleniach zewnętrznych organizowanych przez Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego RP oraz Mazowiecki Urząd Wojewódzki z zakresu przygotowania do wejścia w życie nowej ustawy oraz pracy w nowym systemie rejestracji. Łączny koszt szkoleń pracowników USC m.st. Warszawy wyniósł 17 100,0 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1225-1351, 1352-1400)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia wsparcia przez SRP procesu obsługi obywatela stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku siedmiu (z 53 badanych) wniosków o wydanie dowodu osobistego wnioskodawca nie został poinformowany o uzasadnionym przedłużeniu terminu wydania dowodu osobistego, co było niezgodne z art. 24 ust. 4 (in fine) ustawy o dowodach osobistych oraz z art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego. Naczelnik Delegatury BAiSO poinformowała, że w początkowym okresie funkcjonowania „Źródła” przyjęta została praktyka polegająca na tym, że w przypadku stwierdzenia konieczności usunięcia niezgodności realizacja wniosku była zawieszana w momencie jego przyjęcia i interesant nie otrzymywał zawiadomienia o nowym terminie, gdyż sądzono, że w ciągu 30 dni uda się niezgodności wyjaśnić i dowód wyprodukować. Jak podała pani Naczelnik interesant otrzymywał potwierdzenie założenia wniosku z adnotacją o zawieszeniu i jego powodach oraz adresem strony, na której może sprawdzić stan realizacji wniosku. W sytuacjach, gdy interesant prosił o powiadomienie podawał swój telefon lub otrzymywał telefon do Delegatury.

NIK zauważyła, że w tych przypadkach w związku z usuwaniem przez właściwy organ niezgodności w danych, termin wydania dowodu określony w art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych, nie mógł być dochowany, niemniej jednak

²⁰ W pierwszym szkoleniu bezpłatnym uczestniczyło po 1-2 pracowników z każdej Delegatury BAiSO, w drugim szkoleniu płatnym uczestniczyły dwie osoby (koszt 400 zł/os).

stosownie do przepisów art. 36 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Stosownie do art. 14 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego sprawy należy załatwiać w formie pisemnej. NIK zwraca uwagę, że w art. 24 ust. 4 (in fine) ustawy o dowodach osobistych dopuszczono w szczególnie uzasadnionych przypadkach przedłużenie terminu na wydanie dowodu osobistego, niemniej jednak organ ma w takim przypadku obowiązek zawiadomić wnioskodawcę. W ocenie NIK niepowiadomienie pisemnie wnioskodawców o uzasadnionym przedłużeniu terminu wydania dowodu osobistego stanowi naruszenie art. 14 i 36 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1092)

2. W jednym przypadku (z 53 badanych) wniosek o wydanie dowodu osobistego złożony w dniu 2 lutego 2016 r. został przekazany do CPD po 34 dniach, tj. dopiero w momencie zgłoszenia się obywatela po odbiór dowodu. Ostatecznie dowód został wydany obywatelowi po 42 dniach od złożenia wniosku. Było to niezgodne z art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych stanowiącym, że wydanie dowodu osobistego następuje nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Naczelnik Delegatury BAIŚO poinformowała, że *„Interesant złożył wniosek dnia 02.02.2016 r. Wniosek został wprowadzony do RDO. Gdy zgłosił się po jego odbiór 07.03.2016 r. okazało się, że wniosku w systemie nie ma. Dowód odebrano 17.03.2016 r.”.*

(dowód: akta kontroli str. 1014-1092)

3. W jednym przypadku (z 53 badanych) Delegatura BAIŚO podjęła działania w celu potwierdzenia obywatelstwa wnioskodawcy po upływie ponad dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie dowodu. Ostatecznie dowód był gotowy do wydania po upływie 306 dni od dnia złożenia wniosku. Było to niezgodne z art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych oraz art. 35 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych przewiduje wprowadzić możliwość przedłużenia 30-dniowego terminu na wydanie dowodu osobistego, ale tylko w uzasadnionych przypadkach, a zgodnie z art. 35 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Naczelnik Delegatury BAIŚO poinformowała, że *„Składający wniosek miał dostarczyć poświadczenie obywatelstwa polskiego. W sprawie kontaktowano się telefonicznie. Dlatego też nie wystąpiono z urzędu do właściwego urzędu w terminie wcześniejszym, bowiem wnioskodawca miał dostarczyć brakujący dokument. Otrzymał poświadczenie złożenia wniosku z adnotacją o zawieszeniu realizacji, wobec braku dokumentu.”*

(dowód: akta kontroli str. 1014-1092)

4. W przypadku sześciu (z 15 badanych) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC m.st. Warszawy, migracja aktu do rejestru stanu cywilnego w aplikacji „Źródło” następowała od 14 do 32 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, co było niezgodne z art. 125 ust. 3 p.a.s.c., który stanowi, że jeżeli wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego lub o wydanie zaświadczeń, o których mowa w niniejszej ustawie, został złożony do kierownika urzędu stanu cywilnego, który przechowuje księgę stanu cywilnego prowadzoną na podstawie przepisów

dotychczasowych, dokonuje on przeniesienia aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Dyrektor USC m.st. Warszawy poinformowała, że wejście w życie 1 marca 2015 r. nowej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, której przepisy zezwalają w większości przypadków na dowolność wyboru urzędu stanu cywilnego, w którym ma nastąpić dokonanie czynności, spowodowało znaczne zwiększenie liczby wpływających do USC wniosków w stosunku do lat ubiegłych i obecnie liczba ta przekracza 1 000 wniosków dziennie. Ponadto, jak podała Dyrektor USC (...) od 1 września 2015 r. USC m.st. Warszawy pracuje na ogólnokrajowym Systemie Rejestrów Państwowych, który to nie posiada bazy danych. Baza uzupełniana jest na bieżąco, np. przy realizacji wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego. Zatem nieterminowe wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego jest konsekwencją nieprzystosowania systemu (brak bazy danych) do obsługi tak dużej liczby wniosków wpływających każdego dnia do tutejszego USC. O problemie dot. nieterminowego wydawania odpisów informuję na bieżąco MSWiA za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego. (...) Wprowadzona 27 sierpnia br. nowelizacja ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, szczególnie w zakresie możliwości wydawania odpisów z aplikacji wspierającej wpłynie na znaczne skrócenie terminu oczekiwania na wydanie odpisów. Szacujemy, że powstałe zaległości przy migracji aktów do SRP zostaną zniwelowane do końca czerwca 2017 r. a odpisy z aktów, które znajdują się w bazie wspierającej wydawane są obecnie od ręki."

(dowód: akta kontroli str. 936-963, 1604-1639)

5. Nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych, w szczególności brak było informacji:
- o 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);
 - o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4);
 - o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Jak poinformował Naczelnik Wydziału Systemów Informatycznych i Wdrożeń Biura Informatyki i Przetwarzania Informacji Urzędu m.st. Warszawy do czasu rezygnacji z własnego ESP w 2012 r. na rzecz ogólnopolskiego ministerialnego systemu ePUAP, warunki organizacyjno – techniczne doręczania dokumentów elektronicznych były zamieszczone na stronie BIP Urzędu. W wyniku kontroli NIK dane o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych zostały zamieszczone na BIP Urzędu. W związku z usunięciem nieprawidłowości, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1401-1603)

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania Urzędu w zakresie promocji e-usług udostępnianych centralnie ograniczyły się do udostępnienia na stronie internetowej Urzędu i BIP informacji o możliwości złożenia wniosku w zakresie dowodów osobistych, zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego i zgłoszenia wymeldowania. Nie zamieszczono natomiast informacji o możliwości skorzystania z e-usługi w zakresie wydania odpisu aktu stanu

Uwagi dotyczące
badanej działalności

cywilnego. Informacji takiej nie zamieszczono także w siedzibie II Wydziału USC w Urzędzie Dzielnicy Ochota. Zdaniem NIK, działania promocyjne w zakresie możliwości skorzystania z udostępnionych przez Urząd e-usług były ograniczone, w związku z czym wnioski elektroniczne, które wpłynęły do Delegatury BAIŚO oraz II Wydziału USC w Dzielnicy Ochota stanowiły zaledwie 1% wszystkich złożonych wniosków o wydanie dowodu osobistego i 0,03% wszystkich wniosków złożonych o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego²¹.

(dowód: akta kontroli str. 907, 964, 1604-1639, 1653-1685)

2. NIK zwraca uwagę, że w Delegaturze BAIŚO w Dzielnicy Ochota nie był w pełni wykorzystywany sprzęt użyczony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji do realizacji zadań w ramach SRP. Dostarczone w 2011 r. dziewięć monitorów oraz 14 drukarek zostało zmagazynowanych i od momentu uruchomienia aplikacji „Źródło” nie są wykorzystywane. Zdaniem NIK, należy podjąć działania w celu zagospodarowania niewykorzystywanego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 735-809, 1604-1619, 1640-1652)

Ocena częstkowa

Urząd w sposób prawidłowy korzystał z funkcjonalności SRP przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych i odpisów aktów stanu cywilnego. W Urzędzie umożliwiono obywatelom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Urząd zapewnił szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego. Przyjęte reguły postępowania na wypadek niedostępności aplikacji „Źródło” zapewniały sprawną realizację zadań. Nieprawidłowością było niezamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikające z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, przy czym informacje te zostały uzupełnione w trakcie kontroli. Urząd nie wywiązał się w 10 (na 53) przypadkach z terminowego wydawania dowodów osobistych oraz w 6 (na 15) przypadkach z terminowego wydania odpisów aktów stanu cywilnego. Działania Urzędu w zakresie popularyzacji wśród obywateli możliwości załatwiania drogą elektroniczną spraw z zakresu wydawania dowodów osobistych, wydawania odpisów aktu stanu cywilnego były ograniczone.

2. Wpływ wdrażania wymaganych funkcjonalności i elementów SRP oraz zasilania tego systemu danymi na sprawność pracy użytkowników w Urzędzie.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wraz z uruchomieniem SRP z dniem 1 marca 2015 r. nie dokonano masowej migracji wszystkich danych z systemu informatycznego wykorzystywanego dotychczas w Urzędzie do obsługi aktów stanu cywilnego (PB_USC Technika IT). Dyrektor USC m.st. Warszawy wyjaśniła, że ustawodawca nie przewidział sukcesywnego przenoszenia aktów poza wypadkami określonymi w art. 125 ustawy p.a.s.c., zgodnie z którym migracja do SRP sporządzonych w księgach stanu cywilnego aktów odbywa się na skutek złożenia wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, konieczności wydania zaświadczenia, dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, dla której przeniesienie aktu jest niezbędne.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1351)

2.2. Zgodnie z art. 125 ust. 4 p.a.s.c., jeżeli wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego lub o wydanie zaświadczeń, o których mowa w ustawie, został

²¹ Spośród 10 823 wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych w Delegaturze BAIŚO w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., 108 wniosków zostało złożonych elektronicznie (co stanowiło 1% wszystkich wniosków). Spośród 12 460 wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego złożonych w okresie od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r., cztery wnioski zostały złożone elektronicznie (co stanowiło 0,03%).

złożony do kierownika urzędu stanu cywilnego, który nie przechowuje księgi stanu cywilnego, przeniesienia aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego dokonuje się w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 10 dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

W okresie od 1 marca 2015 r. do 17 czerwca 2016 r. USC m.st. Warszawy otrzymał z innych urzędów łącznie 31 141 zleceń migracji aktów stanu cywilnego. Według stanu na dzień 17 czerwca 2016 r., w SRP znajdowało się 6 151 zleceń migracji niezrealizowanych przez Urząd (oznaczonych jako „nowe”). Ponadto, w SRP znajdowały się 2 442 zlecenia niezrealizowane przez Urząd oznaczone jako „Odrzucone”. Jak wyjaśniła Zastępca Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy w Wydziale Archiwum USC m.st. Warszawy, w okresie od marca 2015 r. do około 20 maja 2015 r., nie było możliwości wykonania prawidłowej migracji aktów stanu cywilnego, z powodu braku w słowniku aplikacji „Źródło” określenia „Warszawa” (w słowniku były jedynie dostępne oznaczenia miejsca urodzenia w Warszawie w zakresie dzielnic, np. Warszawa - Śródmieście). W związku z powyższym USC m.st. Warszawy, jak podała Zastępca Kierownika USC, odrzucał skierowane w tym okresie zlecenia, dokonując adnotacji „BRAK MOŻLIWOŚCI MIGRACJI AKTU” i w takich przypadkach, korzystając z okresu przejściowego, wydawał papierowy odpis aktu stanu cywilnego i wysyłał do USC, które składało zlecenie.

Analiza 300 losowo wybranych zleceń migracji aktów stanu cywilnego wykazała, że:

- większość zleceń (220 zleceń, tj. 73,3% badanej próby) została zrealizowana z przekroczeniem terminu określonego w art. 125 ust. 4 p.a.s.c. (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości),
- 80 zleceń (26,6% badanej próby) zostało zrealizowanych w ciągu 10 dni roboczych, tj. zgodnie z terminem określonym w art. 125 ust. 4 p.a.s.c.

(dowód: akta kontroli str. 892-901, 936-963)

2.3. Według Dyrektora USC wiele elementów aplikacji spowodowało pogorszenie i wydłużenie czasu obsługi obywateli, m.in.: przenoszenie danych z aktów stanu cywilnego do nowego systemu odbywa się ręcznie, pojedynczo, na konkretny wniosek interesanta; konieczność przebudowywania wzmianek w aktach migrowanych na strukturę określoną w systemie SRP, co oznacza, że wpis w akcie nie może być przeniesiony w dotychczasowej treści; konieczność ręcznego uzupełniania danych statystycznych z karty urodzenia czy zgonu do BUSC by wysłać je do Głównego Urzędu Statystycznego (poprzednia aplikacja wpisywanie danych generowała automatycznie); tworzenie obszernych dokumentów, np. zapewnienie o braku przeszkód do zawarcia małżeństwa przed wejściem w życie nowej ustawy prawo o aktach stanu cywilnego składało się z jednej kartki formatu A4, obecnie jest to pięć kartek A4. (szczegółowy opis w pkt 1.4 wystąpienia)

Ponadto, Dyrektor USC podała, że czynność (średnie pomiary czasu wybranych czynności): rejestracji urodzenia wydłużyła się z 30-40 minut do 42-60 minut, rejestracji małżeństw z 45 minut do 60 minut, rejestracji zgonu z 20 minut do 35 minut, a wydawanie odpisów z 15 minut do 30-40 minut.

Według wyjaśnień Dyrektora BAiSO w początkowym okresie obsługa aplikacji „Źródło” była bardzo utrudniona z uwagi na ciągłe zawieszanie się systemu, jego przeciążenie, konieczność potwierdzania wykonania danej czynności. Obecnie, jak podał Dyrektor, sytuacja się unormowała, a problemy z logowaniem do systemu zdarzają się sporadycznie, a czas obsługi obywateli został skrócony.

(dowód: akta kontroli str.1226-1400)

2.4. Dyrektor USC m.st. Warszawy poinformowała, że Urząd m.st. Warszawy nie wnioskował o dotacje z budżetu państwa na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC m.st. Warszawy przed 1 marca 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1401-1603)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie migracji aktów stanu cywilnego stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym zrealizowaniu 220 z 300 poddanych kontroli zleceń migracji wpływających z innego urzędu (co stanowiło 73,3% zleceń objętych kontrolą). Zlecenia te zostały zrealizowane przez USC m.st. Warszawy w terminie od 11 do 178 dni roboczych, tj. z naruszeniem terminu wskazanego w art. 125 ust. 4 p.a.s.c. Dyrektor USC wyjaśniła, że „Wejście w życie 1 marca 2015 r. nowej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, której przepisy zezwalają w większości przypadków na dowolność wyboru urzędu stanu cywilnego, w którym ma nastąpić dokonanie czynności, spowodowało znaczne zwiększenie liczby wpływających do USC wniosków w stosunku do lat ubiegłych (...) Baza uzupełniana jest na bieżąco, np. przy realizacji wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego. (...) Oprócz zwiększenia zatrudnienia w USC m.st. Warszawy oraz polecenia wykonywania migracji aktów przez pracowników wydziałów rejestrowych wprowadzono: „system przyspieszeń” dla migracji aktów, których odpisy są niezbędne mieszkańcom do załatwienia np. spraw losowych niecierpiących zwłoki, awansowano 10 pracowników na stanowiska zastępców kierownika, wystąpiono do MSWiA o rozpatrzenie możliwości nowelizacji ustawy w zakresie wydawania odpisów z aplikacji wspierającej (nowelizacja weszła w życie 27.08.2016 r.) (...). Ponadto czynimy starania o dodatkowe pomieszczenia na potrzeby USC (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 892-901, 936-963, 1604-1639)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie nie wywiązywano się z terminowego przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP, w związku ze zleceniami otrzymywanymi z innych urzędów, co stanowiło naruszenie art. 125 ust. 4 p.a.s.c. W opinii NIK, stan taki był skutkiem udostępnienia SRP w dniu 1 marca 2015 r. z pustą bazą aktów stanu cywilnego oraz braku możliwości przeprowadzenia masowej migracji aktów stanu cywilnego do aplikacji „Źródło” z wykorzystywanego w Urzędzie przed 1 marca 2015 r. oprogramowania. W Urzędzie podjęto jednak działania mające na celu poprawę terminowości migracji aktów stanu cywilnego do SRP, tj. zwiększono zatrudnienie w Wydziale Archiwum USC m.st. Warszawy oraz zlecono wykonywanie migracji aktów stanu cywilnego przez pracowników wydziałów rejestrowych.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie m.st. Warszawy nie było opracowanego i wdrożonego dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji, o której mowa w § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

Dyrektor Biura Organizacji Urzędu podał, że w Urzędzie m.st. Warszawy Polityka bezpieczeństwa informacji realizowana jest na podstawie szeregu dokumentów: zarządzeń, standardów oraz procedur dotyczących m.in. ochrony kryptograficznej, dostępu do poczty elektronicznej, prowadzenia wykazów oprogramowania i jego dostawców, uwierzytelniania użytkowników w systemie informatycznym urzędu, zabezpieczenia danych przetwarzanych przez systemy informatyczne urzędu, odtwarzania kopii, postępowania w przypadku awarii, zabezpieczenia pomieszczeń, przetwarzania danych osobowych, postępowania przy informacjach niejawnych, inwentaryzacji m.in. sprzętu informatycznego. Sekretarz m.st. Warszawy podał, że te zarządzenia, standardy oraz procedury obecnie regulują sprawy związane z bezpieczeństwem informacji w Urzędzie m.st. Warszawy.

Ustalono, że wskazane w toku kontroli procedury²² regulujące sprawy związane z bezpieczeństwem informacji utworzone zostały w 2010 r. i ostatnia ich aktualizacja dokonana została w 2011 r. i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-229)

3.2. Zarządzeniem nr 4831/2013 z dnia 9 sierpnia 2013 r. Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie wdrożenia dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych w Urzędzie m.st. Warszawy (Polityka bezpieczeństwa przetwarzania i ochrony danych osobowych) określono sposób nadawania uprawnień do przetwarzania danych osobowych i rejestrowania tych uprawnień w systemach informatycznych. W procesie przydzielania uprawnień, Urząd opiera się także na wytycznych dotyczących przydzielania uprawnień w aplikacji „Źródło” przekazanych przez Ministerstwo Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 11, 57-229)

W toku kontroli ustalono, że role (uprawnienia) w aplikacji „Źródło” były przyznane 23 pracownikom Delegatury Biura Administracji i Spraw Obywatelskich oraz siedmiu pracownikom II Wydziału USC w siedzibie Urzędu Dzielnicy Ochota²³. Analiza dokumentacji dotyczącej 12 (z 30)²⁴ pracowników wykazała, że wszyscy pracownicy zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI, posiadali stosowne uprawnienia i uczestniczyli w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nich zadań i obowiązków wynikających z ich zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli str. 267-407, 411-543, 1352-1400, 1604-1639, 1689-1690)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 3 czerwca 2016 r. w Delegaturze BAiSO w dzielnicy Ochota nie było pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w Urzędzie lub zostali przeniesieni do innych komórek organizacyjnych niezajmujących się sprawami obsługiwanymi z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”, natomiast z dniem 14 marca 2016 r. jeden z pracowników II Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego zakończył zatrudnienie. Dokonane w dniu 6 czerwca 2016 r. oględziny aplikacji „Źródło” wykazały, że zwolniony pracownik nie posiadał w niej uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 408-410, 1226-1351, 1604-1639)

3.3 W 2015 r., zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, w Urzędzie m.st. Warszawy został przeprowadzony audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji *„Ocena bezpieczeństwa informacji w wybranych jednostkach organizacyjnych oraz osobach prawnych m.st. Warszawy z wyłączeniem spółek prawa handlowego”*. Ponadto, przeprowadzono audyty dotyczące m.in. bezpieczeństwa serwisów internetowych, oceny obszaru dotyczącego ochrony danych osobowych, informacji niejawnych oraz mienia i osób. W 2015 r. przeprowadzono również audyt analityczny *„Ocena bezpieczeństwa informacji w wybranych jednostkach organizacyjnych”*, którym objęto 574 jednostki realizujące zadania w procesie „Edukacja”.

²² Procedury opracowane przez zespół pod przewodnictwem Dyrektora Biura Informatyki i Przetwarzania Informacji: *Procedura szyfrowania, przekazywania, przechowywania, udostępniania i awaryjnego użycia haseł systemowych Administratora Systemów Informatycznych* (30 maja 2011 r.); *Procedura: Odtwarzanie usług krytycznych dla systemu z kopii bezpieczeństwa* (14 kwietnia 2011 r.); *Procedura udostępniania usług IT korzystających z LAN dla użytkowników w pomieszczeniach Urzędu Miasta* (15 października 2012 r.); *Procedura: Stosowanie środków uwierzytelniania użytkowników w systemie* (8 maja 2011 r.); *Procedura: Prowadzenie wykazów oprogramowania i jego dostawców* (9 maja 2011 r.); *Procedura zabezpieczenia danych przetwarzanych przez systemy składające się na System Informatyczny Urzędu. Polityka kopii bezpieczeństwa* (14 kwietnia 2011 r.).

²³ Według stanu na dzień 6 czerwca 2016 r. role w aplikacji „Źródło” były przyznane łącznie 235 pracownikom Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy

²⁴ Badaniem objęto dokumentację pięciu pracowników Delegatury BAiSO oraz siedmiu pracowników II Wydziału USC w siedzibie Urzędu Dzielnicy Ochota.

Ponadto, w 2015 r. Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy przeprowadziło czynności doradcze pn. „Efektywność obsługi ludności w Urzędzie Stanu Cywilnego w kontekście użytkowanej aplikacji Źródło, czyli Systemu Rejestrów Państwowych w świetle postanowień ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego oraz Ustawy o ewidencji ludności”. W sprawozdaniu z czynności przedstawiono m.in. analizę możliwości ustabilizowania pracy archiwum USC oraz nadrobienia powstających zaległości. Audytorzy przedstawili dwa możliwe warianty: zwiększenie zatrudnienia w archiwum o 10 osób, które będą migrować akty do SRP lub zwiększenie zatrudnienia w archiwum o 10 osób oraz dodatkowo wprowadzenie dodatkowych 10 osób pracujących przy migracji aktów na drugą zmianę w godzinach 16.00-22.00. Przy przyjęciu pierwszego wariantu usprawnienia pracy wskazano, iż całkowite nadrobienie zaległości będzie możliwe we wrześniu 2020 r., natomiast przy przyjęciu drugiego wariantu we wrześniu 2017 r.

Dyrektor USC wyjaśniła, że działania w zakresie zatrudnienia dodatkowych pracowników w Wydziale Archiwum oraz ich zatrudnienie były podejmowane jeszcze przed rozpoczęciem audytu i łącznie skład osobowy został zwiększony o 16 pracowników Archiwum (z 28 do 44 etatów). Sekretarz Miasta wyjaśnił, że przyjęto do realizacji wariant zwiększenia zatrudnienia i Urząd Stanu Cywilnego otrzymał wzmocnienie kadrowe w liczbie 50 osób. Podał też, że w Wydziale Archiwum, najbardziej obciążonym realizacją zadań związanych z migracją aktów stanu cywilnego, zatrudnionych jest w chwili obecnej maksymalna liczba pracowników, która zgodnie z wymogami BHP może pracować na określonej powierzchni. Dodatkowo problem terminowej realizacji zleceń migracji aktów stanu cywilnego rozwiązywany jest poprzez zatrudnienie pracowników w wydziałach rejestrowych USC, którzy również migrują akty stanu cywilnego do aplikacji „Źródło”.
(dowód: akta kontroli str. 5-15, 1226-1351, 1640-1652)

3.4 Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI, pracownikom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji zapewniono szkolenia obejmujące m.in. bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych, bezpieczeństwa przetwarzania danych w praktyce, luki w oprogramowaniu i inne zagrożenia, administrowanie systemami informatycznymi, ochrona danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 1225)

3.5 W Urzędzie nie w pełni zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem. Stwierdzono, że komputery, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło” posiadały dostęp do Internetu. (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

W wyniku kontroli kart kryptograficznych ośmiu pracowników (użytkowników aplikacji „Źródło”) nie stwierdzono, aby na kartach zapisany był numer PIN. Oględziny ośmiu stanowisk pracy²⁵ realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” wykazały, że monitory usytuowane były w sposób uniemożliwiający wgląd do danych przez osoby nieuprawnione.

(dowód: akta kontroli str. 698-734, 1691)

²⁵ Cztery stanowiska pracy Działu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych w Delegaturze Biura Administracji i Spraw Obywatelskich w Dzielnicy Ochota, przy których obsługiwani są interesanci składający wnioski o wydanie dowodu osobistego oraz o zameldowanie i wymeldowanie oraz cztery stanowiska pracy II Wydziału Rejestracji Stanu Cywilnego w Dzielnicy Ochota, przy których obsługiwani są interesanci składający wnioski o wydanie odpisów aktów stanu cywilnego, rejestrujący urodzenia, małżeństwa oraz zgony.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa SRP i jego danych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie opracowano dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Było to niezgodne z § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI, który stanowi, że wymagania w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji uznaje się za spełnione, jeżeli zostały opracowane na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania*, oraz powiązanej z nią Polskiej Normy PN-ISO/IEC 17799 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*. W pkt. 5.1 normy PN-ISO/IEC 17799 wskazuje się na konieczność opracowania i stosowania dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji.

Sekretarz Miasta poinformował, że przedłożony w toku kontroli zestaw dokumentów w postaci zarządzeń, standardów oraz procedur obecnie reguluje sprawy związane z bezpieczeństwem informacji w Urzędzie m.st. Warszawy. Jak podał Sekretarz Miasta aktualizacja procedur i standardów następuje stosownie do potrzeb oraz, że „(...) kierownictwo Urzędu m.st. Warszawy widzi potrzebę usystematyzowania obszaru związanego z bezpieczeństwem informacji, dlatego też został powołany zespół ds. pracownia i wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele biur, między innymi: Biura Informatyki i Przetwarzania Informacji, Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Biura Organizacji Urzędu. Obecnie rzeczony dokument jest na etapie opracowania i uzgadniania treści.”

(dowód: akta kontroli str. 5-229, 1640-1652)

2. W toku kontroli ustalono, że komputery, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło”, zarówno w Delegaturze BAiSO, jak i w II Wydziale Rejestracji Stanu Cywilnego w Dzielnicy Ochota mają dostęp do sieci Internet. Było to niezgodne z zaleceniami zawartymi w przygotowanym przez COI dokumencie pt. „Wymagania dla stacji roboczych stanowisk obsługi dla użytkowników końcowych SRP” gdzie określono, że *Stacja musi być podłączona do sieci dedykowanej oraz z zablokowanym dostępem do powszechnego Internetu.*

Sekretarz Miasta poinformował, że „Wymóg fizycznej separacji stacji roboczych z systemem Źródło do sieci Internet kłóci się z logiką zapewnienia bezpieczeństwa tymże stacjom roboczym w aktualizacje systemu operacyjnego, aplikacji biurowych, oprogramowania JAVA, czy oprogramowania antywirusowego. Stosowanie polityk bezpieczeństwa stacji roboczych wynika z wewnętrznych regulacji Urzędu m.st. Warszawy, a w przypadku systemu „Źródło” z polityki bezpieczeństwa Systemu Rejestrów Państwowych. Problem ten jest permanentnie podnoszony przez administratorów informatycznych w gminach i skutecznie pomijany w rozmowach czy wytycznych przez COI i MC.”

NIK zauważyła, że w piśmie z dnia 16 grudnia 2014 r. Ministerstwo, udzielając odpowiedzi na pytania Urzędu m.in. w zakresie konfiguracji stanowisk komputerowych dla pracowników BAiSO oraz USC, wyraźnie wskazało, że stanowiska nie mogą mieć możliwości bezpośredniego lub pośredniego (np. poprzez serwer proxy, serwer pocztowy, inną stację, z którą połączenie z nich jest możliwe) ustanowienia sesji wychodzącej ani przesyłania informacji do sieci Internet. Również w przekazanej kontrolerowi notatce służbowej ze spotkania roboczego z przedstawicielami Urzędu i Ministerstwa nie została nigdzie wyrażona zgoda na podłączenie komputerów, na których realizowane będą zadania w aplikacji „Źródło” do sieci Internet.

(dowód: akta kontroli str. 698-734, 1640-1652)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, podjęte w Urzędzie działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji nie były wystarczające. W Urzędzie nie było opracowanego i wdrożonego dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji, o której mowa w § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI, a na ośmiu komputerach, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło”, istniała możliwość dostępu do Internetu. Natomiast Izba pozytywnie ocenia, że przetwarzanie informacji w aplikacji „Źródło” odbywało się w Urzędzie wyłącznie przez osoby do tego upoważnione, zapoznane z zasadami bezpieczeństwa informacji i przepisami o ochronie danych osobowych.

Opis stanu faktycznego

4. Wpływ uruchomienia SRP na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych Urzędu wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw z zakresu obsługi obywatela.

4.1 Spośród wykorzystywanych w Urzędzie programów informatycznych, aplikacja SELWIN (za pośrednictwem której prowadzony jest Rejestr Mieszkańców i Rejestr Zamieszkania Cudzoziemców) bezpośrednio współpracowała z SRP. Współpraca ta polegała na automatycznym przekazywaniu do SELWIN z SRP danych (usługa subskrypcji) dotyczących mieszkańców.

Jak poinformował Dyrektor Biura Spraw Obywatelskich i Administracji, jakkolwiek zmiana danych obywateli za pomocą aplikacji „Źródło” powoduje przesłanie całego rekordu danej osoby z rejestru PESEL do SELWINA. Rekord taki zawiera wszystkie dane obywateli zgromadzone w PESEL wraz z danymi historycznymi, a urzędy gmin nie mają żadnego wpływu na zakres otrzymywanych danych. W związku z występującymi problemami z subskrypcją danych z rejestru PESEL do rejestru mieszkańców kilkakrotnie w 2015 r. kierowano pisma do ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz do Krajowego Biura Wyborczego dotyczące nieprawidłowości, jakie występowały na spisach wyborców i związane były m.in. z teletransmisją danych z PESEL do rejestru mieszkańców. Dyrektor BAiSO wskazał, że w związku z licznymi błędami występującymi w rejestrze PESEL w praktyce zachodzi konieczność dodatkowej weryfikacji danych w rejestrze mieszkańców (SELWIN), a dane znajdujące się w bazie Urzędu są lepszej jakości niż zawarte w rejestrze PESEL. Dyrektor podał, że od uruchomienia aplikacji „Źródło” do 6 lipca 2016 r. aplikacja SELWIN zaraportowała ponad 291 000 możliwych błędów w danych obywateli w rejestrze PESEL i każdy z nich wymagał osobnej analizy oraz ręcznego poprawienia danych.

(dowód: akta kontroli str. 13525-1400, 1686-1688)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Urząd podjął należyte działania w celu zapewnienia współpracy aplikacji wykorzystywanej do prowadzenia rejestru mieszkańców z SRP. Uruchomienie SRP nie miało wpływu na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw dotyczących obsługi obywateli, spowodowało jednak ujawnienie szeregu błędów w danych o obywatelach, które wymagały analizy oraz ręcznego poprawienia danych.

5. Wpływ udostępnienia SRP na koszt obsługi zadań w Urzędzie

5.1 W 2015 r. w Biurze Administracji i Spraw Obywatelskich przeprowadzono analizę wykorzystania etatów opartą o dane statystyczne za rok 2014. Zdefiniowano obszary, procesy oraz czynności, jakie wykonywane są przy konkretnych zdarzeniach, a następnie na podstawie ilości zdarzeń dla poszczególnych delegatur Biura w dzielnicach ustalono czas trwania każdego z procesów. W wyniku analizy uzyskano dane dotyczące wykorzystania (%) etatów w poszczególnych delegaturach Biura i sformułowano wnioski dot. zwiększenia zatrudnienia w BAiSO o 21 etatów (osiem na 18 delegatur Biura wymagało wzmocnienia kadrowego).

Dyrektor USC m.st. Warszawy w październiku 2014 r. dokonała ilościowej analizy etatów potrzebnych do zapewnienia załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego w związku z udostępnieniem SRP. W analizie wzięto pod uwagę m.in. nowe zadania pracowników USC, ilość dotychczas wydawanych odpisów, spraw oraz prognozę na 2015 r. W analizie zidentyfikowano ryzyka jakie mogą się pojawić, tj. brak możliwości przeprowadzenia testów czasochłonności poszczególnych procesów, odmiejszczenie wydawania odpisów oraz czynności z zakresu stanu cywilnego, konieczność dostosowania wszystkich systemów USC oraz Urzędu Miasta do realizacji nowych zadań. W analizie zawarto propozycje rozwiązań, w tym m.in. zwiększenie zatrudnienia (min. o 30 pracowników), otwarcie nowej siedziby w jednej z dzielnic m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 1431-1529, 1530-1601)

5.2 W Urzędzie m.st. Warszawy stan zatrudnienia osób zajmujących się sprawami związanymi z wydawaniem dowodów osobistych, odpisów aktów stanu cywilnego i meldunkami z wykorzystaniem SRP zwiększył się. I tak: w USC m.st. Warszawy zwiększono liczbę pracowników z 142 do 190, tj. o 48, a w BAiSO z 275 do 281 pracowników, tj. o 6.

(dowód: akta kontroli str. 1432, 1530)

5.3 W USC m.st. Warszawy oraz w BAiSO nie prowadzono analizy kosztów funkcjonowania SRP.

(dowód: akta kontroli str. 1432, 1530)

5.4 Jak wyjaśnił Dyrektor BAiSO pracownikom Biura zlecano wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych w celu przepracowania subskrypcji danych, poprawienia błędnego nazewnictwa ulic i numerów lokali, wyjaśniania rozbieżności danych między bazą lokalną a aplikacją "Źródło", konieczności ręcznego korygowania rozbieżności powstałych w wyniku problemów z teletransmisją danych z rejestru PESEL do rejestru mieszkańców w wyniku, czego powstały błędy w spisach wyborców. Wydatki na pracę w godzinach nadliczbowych w 2015 r. wyniosły łącznie 1 053,1 tys. zł. Dyrektor USC m.st. Warszawy wyjaśniła, że w okresie od 1 września 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. w godzinach nadliczbowych pracowało 12 pracowników. W ramach dodatkowych godzin pracownicy dokonywali migracji aktów stanu cywilnego, sporządzano akty urodzeń dzieci nowonarodzonych, nadawano numery PESEL dla noworodków, realizowano zlecenia migracji złożone w USC m.st. Warszawy oraz zlecenia innych USC w kraju oraz realizowano korespondencję z terenu Polski i z zagranicy. Wydatki na pracę w godzinach nadliczbowych w ww. okresie wyniosły łącznie 270,8 tys. zł²⁶

Zastępca Dyrektora Biura Informatyki i Przetwarzania Informacji poinformował, że w związku z udostępnieniem SRP w latach 2015-2016 dokonywano zakupów

²⁶ Okres rozliczeniowy dla pracowników USC jest dwumiesięczny – pracownicy pracują w równoważnym czasie pracy, w związku z powyższym jak podała Dyrektor USC godziny nadliczbowe zlecane w miesiącu maju i czerwcu będą wypłacane w lipcu.

sprzętu na potrzeby BAiSO i USC na łączną kwotę 85,2 tys. zł, natomiast dostosowanie do SRP wewnętrznych systemów informatycznych odbywało się w ramach bieżących umów utrzymaniowych. Dyrektor BAiSO podał, że w związku z uruchomieniem SRP poniesiono wydatki na zakup druków ewidencji ludności i dowodów osobistych na łączną kwotę 99,1 tys. zł. Powyższe wydatki poniesione były w rozdziale 75023 *Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)*.

Dyrektor USC m.st. Warszawy poinformowała, że przed udostępnieniem SRP na druki ze znakiem wodnym i zwykle Urząd wydawał około 100,0 tys. zł, a obecnie blankiety ścisłego zarachowania przekazywane są przez MSWiA i koszt druku pozostałych dokumentów szacowany jest na ok 30,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1401-1603, 1616)

5.5 W latach 2014-2016 (do 30 czerwca) na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności Urząd m.st. Warszawy otrzymał dotacje w łącznej kwocie 43 254,0 tys. zł z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie* (w tym 13 232,2 tys. zł w 2014 r., 17 200,2 tys. zł w 2015 r. i 12 821,6 tys. zł w 2016 r.). Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. dotacje zostały wykorzystane w kwocie 37 336,9 tys. zł. (w całości w latach 2014-2015 i na dzień 30 czerwca 2016 r. w kwocie 6 903,9 tys. zł).

Zastępca Skarbnika m.st. Warszawy wyjaśniła, że dotacje celowe na realizację zadań zleconych przeznaczone są na wydatki osobowe pracowników Urzędu m.st. Warszawy realizujących wszystkie zadania z zakresu administracji rządowej bez podziału na zadania z zakresu ustawy prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o dowodach osobistych i pozostałych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1401-1603)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, uruchomienie SRP wpłynęło na zmianę kosztów załatwiania spraw w Urzędzie w zakresie dowodów osobistych, spraw meldunkowych i aktów stanu cywilnego. Zwiększenie kosztów wynikało z zatrudnienia dodatkowych pracowników w BAiSO oraz USC m.st. Warszawy oraz zlecania prac w godzinach nadliczbowych. Zdaniem NIK, działanie takie było uzasadnione ze względu na potrzebę migracji aktów stanu cywilnego oraz zwiększony wpływ spraw do załatwienia w związku z odmiejszczeniem wydawania odpisów aktu stanu cywilnego oraz załatwiania spraw dotyczących wydania dowodu osobistego.

Opis stanu
faktycznego

6. Wpływ uruchomienia SRP na ograniczenie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład tego systemu

6.1 Ustalono, że, w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 czerwca 2016 r. pracownicy Delegatury BAiSO wysłali za pośrednictwem aplikacji „Źródło” 3 475 zleceń usunięcia rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC). Pracownicy II Wydziału USC w dzielnicy Ochota, w okresie od 1 marca 2015 r. do 27 czerwca 2016 r. wysłali za pośrednictwem aplikacji „Źródło” 448 zleceń usunięcia rozbieżności. Rozbieżności te dotyczyły głównie niezgodności w obywatelstwach, niezgodności w nazwiskach, w danych dowodu osobistego, w danych urodzenia, niezgodności w imionach, w adresach pobytu stałego, danych stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 899-906, 1226-1236)

6.2 Pracownicy II Wydziału USC i Delegatury BAiSO w Dzielnicy Ochota weryfikowali na bieżąco zgodność danych zawartych we wnioskach o wydanie dowodu osobistego i wnioskach o zameldowanie oraz w zgłoszeniach urodzenia, zgonu i małżeństwa. Spośród 167 spraw poddanych kontroli²⁷, w 72 przypadkach stwierdzono rozbieżności polegające m.in. na niezgodności nazwisk rodowych, braku nazwisk rodowych, niezgodności w stanie cywilnym, braku drugiego imienia, niezgodności w pisowni imion i nazwisk.

We wszystkich przypadkach pracownicy II Wydziału USC i Delegatury BAiSO w Dzielnicy Ochota rzetelnie wyjaśniali rozbieżności i wysyłali zlecenia ich usunięcia do właściwych urzędów lub usuwali stwierdzone niezgodności we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 910-912, 969-971, 1016-1026, 1093-1108)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w Urzędzie należycie wykorzystywano rozwiązania techniczne aplikacji „Źródło” umożliwiające wprowadzanie korekt oraz zlecenie właściwym urzędom usunięcie niezgodności w danych o obywatelach zawartych w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Dokonywanie migracji aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w terminach określonych w art. 125 ust. 3 i 4 p.a.s.c.
2. Uniemożliwienie w sposób trwały dostępu do Internetu na stacjach komputerowych, na których wykorzystywana jest aplikacja „Źródło”.
3. Opracowanie i wdrożenie dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji określającej zasady bezpieczeństwa informacji, stosownie do § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.
4. Powiadamianie wnioskodawców o powodach przedłużenia terminu na wydanie dowodu osobistego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

²⁷ Analizą objęto: 123 wnioski wniosków o wydanie dowodu osobistego, 15 wniosków o zameldowanie i wymeldowanie oraz 29 wniosków dotyczących wydania odpisu aktu stanu cywilnego (zgłoszenia urodzenia, małżeństwa lub zgonu).

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler/Kontrolerzy:

Kamila Trzcińska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Anna Demus
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis