



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.06.2020

**Pan Grzegorz Szuplewski
Burmistrz Miasta Piastowa
ul. 11 Listopada 2, 05-820 Piastów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/004 Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piastowa ¹ , 05-820 Piastów, ul. 11 Listopada 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Szuplewski, Burmistrz Miasta Piastowa od 2014 roku.
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy j.s.t. e-usług. Rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w urzędzie i ich stosowanie.
Okres objęty kontrolą	1 styczeń 2016 r. do dnia 24 lipca 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Tomasz Emiljan, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/44/2020 z 05.06.2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: UM, Urząd.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Urzędzie Miasta Piastowa rozwiązania i zasady świadczenia usług elektronicznych umożliwiały ich bezpieczną i sprawną realizację. Zapewniały również bezpieczne gromadzenie i przetwarzanie danych wykorzystywanych w Urzędzie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sprawną organizację przyjmowania, procedowania i rozstrzygania zgłaszanych przez obywateli spraw w formie elektronicznej umożliwiały obsługiwane przez Urząd dwie Elektroniczne Skrzynki Podawcze (ESP) umieszczone na platformach ePUAP⁴ i Wrota Mazowska. Za ich pośrednictwem obywatele mogli skorzystać z 40 e-usług ujętych w 11 grupach usług. Wpływające sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem posiadanych informacji i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych bez zobowiązywania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych informacji lub dokumentów, które były w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej. Wprowadzony w Urzędzie system elektronicznego zarządzania dokumentami stosowano uzupełniająco do ewidencjonowania i rejestrowania przesyłek elektronicznych. W Urzędzie funkcjonował system zarządzania bezpieczeństwem informacji, pracownicy Urzędu byli przeszkoleni w zakresie obsługi systemów informatycznych, zarządzania dokumentacją w Urzędzie, zmian przepisów prawa i stosowania zabezpieczeń danych. Sprzęt informatyczny był zabezpieczony przed nieuprawnionym dostępem i samodzielną instalacją oprogramowania przez użytkowników.

Stwierdzone w kontrolowanej działalności nieprawidłowości dotyczyły:

- braku bezzwłocznego odbierania uprawnień do systemów pomimo zakończenia zatrudnienia w urzędzie, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 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 teleinformatycznych⁵ (dalej: rozporządzenie KRI); nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- niezamieszczeniu na stronie Urzędu www.piastow.pl informacji o funkcjonalnościach nowego dowodu osobistego umożliwiających załatwianie spraw w sposób elektroniczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Świadczenie przez urzędy j.s.t. e-usług

Opis stanu faktycznego

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Piastowa na lata 2008-2020, jako jeden z celów strategicznych Miasta Piastowa przyjęto „Rozwój infrastruktury społecznej oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego”. W ramach tego celu przyjęto cel pośredni „Doskonalenie jakości pracy Urzędu Miejskiego”, a w jego zakresie „Wybranie i wdrożenie nowoczesnego systemu obiegu dokumentów, w tym elektronicznego systemu usług dla mieszkańców”. Kolejnym celem strategicznym Miasta Piastowa był „Rozwój infrastruktury społecznej oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego” gdzie założono, że w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowane będzie działanie „Wzmocnienie szeroko rozumianych konsultacji społecznych, dotyczących regulacji prawnych

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

i uzgadniania polityk publicznych, w tym konsultacji dokonywanych drogą elektroniczną”.

Pan Piotr Bąk zajmujący samodzielne stanowisko ds. Bezpieczeństwa Informacji – Inspektor Ochrony danych (dalej: IOD) podał m.in.: „Obecna Strategia Rozwoju Gminy obowiązuje do września 2020 r. Z uwagi na udział Miasta Piastowa w projekcie pozyskiwania norweskich funduszy rozwoju w zakresie Smart City dokument będzie nowelizowany do końca I kwartału 2021 roku, gdzie mają być wpisane kierunki rozwoju usług elektronicznych. Ponadto należy wspomnieć, że Urząd Miejski w Piastowie stara się pozyskać środki na uruchomienie elektronicznych usług, czego dowodem jest udział w programie POWER 2.18, dzięki któremu uruchomiono portal e-podatki: <https://www.piastow.pl/urzed/e-podatki/#cnt>. Za pośrednictwem ww. portalu mieszkańcy Piastowa mogą sprawdzić stan zobowiązań opłat lokalnych i dokonać elektronicznych płatności. Po wcześniejszej weryfikacji danych.”

(akta kontroli str. 2-4)

2. Według stanu na 31 maja 2020 r. Urząd udostępniał 40 usług elektronicznych na dwóch platformach, z czego: 39 usług na platformie ePUAP oraz jedną na platformie Wrota Mazowska obejmującej swoim zasięgiem województwo mazowieckie.

Usługi udostępniano w 11 kategoriach, w szczególności w zakresie:

- spraw obywatelskich (dowody osobiste, meldunki, wybory)⁶;
- dowodów osobistych, meldunków i wyborów⁷;
- urodzenia, małżeństwa i zgonów⁸.

W przypadku kategorii: pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do Urzędu, udostępniono mieszkańcom jedną usługę.

W Urzędzie nie udostępniano usług elektronicznych w dziedzinach: bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (impresy masowe, zgromadzenia publiczne, sprawy obronne); budownictwo, architektura, urbanistyka; gospodarka komunalna; geodezja, kartografia; komunikacja, drogownictwo i transport; kultura, sport, turystyka, oświata; nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe; ochrona praw konsumentów; ochrona środowiska; podatki i opłaty; rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo; zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki), rozwój regionalny i inne.

W wyjaśnieniu dotyczącym stopnia zainteresowania usługami w formie elektronicznej IOD podał m.in. „... po pierwsze spowodowane jest to jeszcze niską świadomością o możliwości załatwienia spraw w urzędzie bez wychodzenia z domu. W szczególności dotyczy to osób starszych, które przyzwyczajone są do papieru, pieczętki i innych atrybutów związanych z pracą urzędu. Należy zaznaczyć, że część obywateli nie rozumie, iż złożenie pisma drogą elektroniczną (platforma ePUAP, poczta elektroniczna, itp.), aby było skuteczne, wymaga sygnowania go odpowiednim podpisem cyfrowym (profil zaufany lub podpis kwalifikowany) identyfikującym danego obywatela. Po drugie na swój sposób skomplikowana procedura uzyskania profilu zaufanego, a w szczególności konieczność potwierdzania profilu w instytucji do tego dedykowanej. A także brak odpowiedniego sprzętu informatycznego (kamera internetowa, głośniki) przy procesie wyrabiania profilu zaufanego przez instytucje bankowe. Inną przeszkodą mogą być ewentualne

⁶ M.in. wnioski o zameldowanie się na pobyt stały lub czasowy, zgłoszenie wymeldowania z pobytu czasowego, zgłoszenie wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, sprawdzenie danych zawartych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców i usunięcie niezgodności w przypadku ich wystąpienia, dopisanie się do spisu wyborców, udostępnienie rejestru wyborców.

⁷ M.in. wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, udostępnianie z Rejestru Dowodów Osobistych dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

⁸ Dotyczyły zgłoszenia urodzenia dziecka oraz wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego.

koszty związane z uzyskaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Po trzecie brak spójności w tworzeniu usług lokalnych przez poszczególne samorządy. Dziś najlepiej funkcjonują usługi wdrażane na poziomie centralnym. Wszyscy obywatele mogą skorzystać z tego samego wzoru wniosku bez względu na rodzaj samorządu. Lokalne usługi wymagają tworzenia własnych indywidualnych formularzy, co jest procesem czasochłonnym i skomplikowanym. Stworzenie indywidualnego formularza i uzgodnienie (walidowanie) go w odpowiedniej jednostce trwa od 4-6 miesięcy. Dlatego większość samorządów dopuszcza załatwienie sprawy poprzez złożenie zwykłego wniosku z właściwym załącznikiem dla danej sprawy (np. zeskanowana wypełniona deklaracja za odbiór odpadów)”.

(akta kontroli str. 5-6, 25-26)

3. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. mieszkańcy zgłosili do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP 672 sprawy do załatwienia, w tym:

- 53 sprawy w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.,
- 137 spraw w okresie od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r.,
- 482 sprawy w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

Znaczny wzrost zainteresowania mieszkańców e-usługami odnotowano w okresie epidemii COVID-19 (od 1 marca do 30 czerwca 2020 r.). Do Urzędu wpłynęło w tym czasie 619 spraw na 672 (92%) zarejestrowanych w I półroczu 2020 roku. Największy wzrost liczby e-usług odnotowano w przypadku grupy dowody osobiste, meldunki, wybory, gdzie w okresie epidemii wpłynęło 550 spraw – podczas gdy w styczniu i lutym 2020 roku zgłoszono 31 spraw.

W pozostałych kategoriach zainteresowanie obywateli możliwością załatwienia sprawy za pomocą e-usług było znikome⁹ lub na poziomie zerowym. Przyczyny braku zainteresowania ww. usługami podano w pkt. 2 wystąpienia.

(akta kontroli str. 7-15)

4. Urząd nie gromadził danych i nie analizował poziomu wykorzystania przez obywateli e-usług realizowanych przez ePUAP.

Sekretarz Miasta podał m.in., że „... wykorzystanie e-usług realizowanych poprzez ePUAP monitorowane było jedynie przy opracowywaniu zbiorczego zestawienia spraw do sprawozdania GUS”.

(akta kontroli str. 11)

5. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy Piastowa nie składali skarg w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Nie odnotowano również w tym czasie wpływu do Urzędu wniosków w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z UM.

(akta kontroli str. 11)

6. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, wykonywania czynności kancelaryjnych oraz gromadzenia i tworzenia dokumentów obowiązującym w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy). Zarządzeniem Burmistrza Nr 31/2016 z dnia 29 lutego 2016 r. wprowadzono w Urzędzie Miejskim w Piastowie system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją¹⁰ (EZD).

⁹ Dotyczyło to budownictwa, architektury, urbanistyki oraz innych grup usług elektronicznych gdzie zarejestrowano po jednym wniosku.

¹⁰ <http://www.e-bjp.pl/Start/73/ActDetails/126628>.

System EZD jest jedynie systemem wspierającym tradycyjny obieg dokumentów. Wszystkie pisma i wnioski, z wyjątkiem pism określonych w § 5 Zarządzenia 31/2016¹¹, wpływające drogą pocztową, elektronicznie za pośrednictwem platformy ePUAP oraz składane osobiście przez interesantów trafiają do systemu EZD. Następnie pisma te w postaci cyfrowej, zgodnie z dekreacją przekazywane są do odpowiednich komórek organizacyjnych, gdzie następuje ostateczna dekreacja na poszczególnych pracowników. Pisma papierowe odbierane są za potwierdzeniem pisemnym z Kancelarii Urzędu.

Przesyłki wpływające na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą odbierane są przez dwóch wskazanych pracowników, którzy weryfikują podpis elektroniczny lub profil zaufany ePUAP przy odbiorze przesyłki. Dodatkowo pracownicy komórki Zamówień Publicznych zostali przeszkoleni w zakresie weryfikacji podpisu elektronicznego.

Dokumenty złożone za pośrednictwem ESP procedowane są w formie elektronicznej i taką drogą odsyłane do adresata. Pracownik merytoryczny, po otrzymaniu ostatecznej akceptacji przez Naczelnika Wydziału oraz właściwego Zastępcy Burmistrza lub Burmistrza, dokonuje cyfryzacji pisma (pismo jest skanowane lub wersja WORD zamieniana jest na wersję PDF) i przesyła do Działu IT w celu opatrzenia podpisem elektronicznym Burmistrza Miasta Piastowa i odesłania do właściwego adresata lub instytucji.

(akta kontroli str. 11, 16-22, 23-24, 95-97)

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. kwalifikowany podpis elektroniczny oraz profil zaufany ePUAP w Urzędzie posiadało 11 osób, w tym m.in.: Burmistrz¹², Zastępca Burmistrza, Skarbnik Gminy, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego, profil zaufany w Urzędzie posiadało natomiast 2 pracowników.

Osobami podpisującymi pisma w systemie ePUAP byli Burmistrz, Zastępca Burmistrza oraz w sprawach informatycznych piastujący Samodzielne Stanowisko ds. Bezpieczeństwa Informacji Inspektor Ochrony Danych.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. podpisem elektronicznym w ePUAP opatrzono 99 pism, z czego 95 - podpisał Burmistrz, 2 - Zastępca Burmistrza, 1 - Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego oraz 1 - piastujący Samodzielne Stanowisko ds. Bezpieczeństwa Informacji Inspektor Ochrony Danych.

(akta kontroli str. 13-15, 23-24)

7. Kontrolą objęto próbę dwudziestu spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP:

- dwie z obszaru gospodarka komunalna – deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- sześć z obszaru sprawy osobowe, dowody osobiste – wnioski o wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, wniosek o wydanie danych z rejestru PESEL,
- jedna z obszaru sprawy obywatelskie, wybory – wniosek o wpisanie do rejestru wyborców,
- dwa z obszaru sprawy obywatelskie akty stanu cywilnego – wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego,

¹¹ Dokumenty podlegające wykluczeniu z EZD: sprawy dotyczące Rady Miejskiej, sprawy pracownicze, sprawy realizowane za pośrednictwem aplikacji Źródło; wnioski o wpis do centralnej ewidencji informacji o działalności gospodarczej; oferty kandydatów na wolne stanowiska pracy; oferty przetargowe; potwierdzenia odbioru przesyłki, które są dołączane do akt właściwej sprawy; publikacje; oferty handlowe, wydawnicze i szkoleniowe; pisma okolicznościowe; inne, nieposiadające cech dokumentu.

¹² Podpis Elektroniczny i Profil Zaufany.

- pięć z obszaru sprawy osobowe meldunki – dwa wnioski o zaświadczenie o zameldowaniu, zgłoszenie miejsca pobytu czasowego, zmianę adresu do korespondencji,
- jedna z obszaru budownictwo, architektura, urbanistyka – wniosek o naprawę drogi,
- dwie z obszaru podatki i opłaty – deklaracja IN-1 na podatek od nieruchomości oraz wniosek o przesłanie decyzji podatkowej,
- jeden wniosek o udostępnienie danych o środowisku.

(akta kontroli str. 27-28, 29-32)

Analiza wybranych spraw wykazała, że we wszystkich przypadkach sprawy przyjęto do realizacji niezwłocznie po wpływie.

Dla klientów Urzędu na stronie internetowej Gminy przygotowano karty usług zawierające informacje¹³ z opisem usługi; podstawą prawną; miejscem złożenia dokumentów; miejscem załatwienia sprawy; listą wymaganych dokumentów; opłatami; terminami załatwienia sprawy oraz trybem odwoławczym. Stosownie do obowiązującej w Urzędzie Instrukcji Kancelaryjnej, wprowadzonej Zarządzeniem Burmistrza Miasta Piastowa Nr 31/2012 z dnia 20.02.2012 r., każdą sprawę drukowano z systemu EZD i rejestrowano w Kancelarii Ogólnej w dzienniku podawczym, zaś ich procedowanie odbywało się w tradycyjnym systemie papierowym, bądź drogą elektroniczną.

Szczegółowa analiza wykazała, że:

- Komórki merytoryczne Urzędu załatwiały sprawy bez zbędnej zwłoki, tj. 12 spraw załatwiono w terminie od jednego do dwóch dni od daty wpływu do Urzędu pozostałe osiem zbadanych spraw w terminie do 9 dni.
- Wydane rozstrzygnięcia były przekazywane zgodnie ze wskazaniem zawartym we wniosku głównie w formie elektronicznej (14 rozstrzygnięć) oraz papierowej – w dwóch przypadkach odpis aktu stanu cywilnego wydano wnioskodawcy w USC.
- W przypadku, gdy badane wnioski (w formie dokumentu elektronicznego) nie były wypełnione poprawnie i wymagały korekt, Urząd wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia lub naniesienia poprawek za pośrednictwem platformy ePUAP. Czynności te nie wymagały osobistego stawiennictwa i były dokonywane w formie komunikacji elektronicznej.
- Funkcjonujący w UM system elektronicznego obiegu dokumentów automatycznie nie komunikował się z innymi systemami informatycznymi urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych dla załatwienia sprawy.
- Obywatel mógł załatwić swoją sprawę w Urzędzie bez konieczności dostarczania danych/informacji będących już w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej.
- Przy załatwieniu spraw Urząd korzystał z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach i rejestrach państwowych takich jak np. PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego.
- W Urzędzie umożliwiono obywatelom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Informacja taka była przekazywana telefonicznie po podaniu sygnatury sprawy.

(akta kontroli str. 23-24, 27-28, 29-32)

¹³ <https://www.piastow.pl/urząd/poradnik-interesanta>

8. Przy realizacji e-usług Urząd wykorzystywał dwie elektroniczne skrzynki podawcze zamieszczone na platformie ePUAP oraz platformie Wrota Mazowska. Zasady zgłaszania awarii dotyczących funkcjonowania ESP zlokalizowanej na platformie ePUAP zostały określone w instrukcjach zamieszczonych na stronie internetowej www.epuap2.gov.pl. Dla użytkowników przygotowano w razie problemów z funkcjonowaniem platformy aktywny formularz kontaktowy, numer telefonu i adres e-mailowy, za pomocą których można było skontaktować się z centrum serwisowym Service Desk w razie awarii.

Sekretarz Miasta Piastowa podał, m.in., że: „...w okresie objętym kontrolą następowały chwilowe lub krótkotrwałe przerwy w działaniu platformy ePUAP wynikające z jej funkcjonowania. Kłopoty z zalogowaniem się lub odbiorem, odczytem i wysyłaniem wiadomości wynikają wyłącznie ze strony serwera ePUAP.”

(akta kontroli str. 11-12)

9. W Urzędzie wykorzystuje się system elektronicznego obiegu dokumentów EZD, który został dostarczony przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego¹⁴. Wdrożenie systemu u Partnerów, tj. uczestniczących samorządów następowało zgodnie z umową z dnia 27 czerwca 2012 r. Obsługa serwisowa tego systemu odbywała się za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, który w ramach realizowanego projektu zawarł umowy z firmą zewnętrzną na świadczenie usług. Zgodnie z umową na serwis techniczny obowiązującą w latach 2016-2018 Wykonawca zobowiązał się do usunięcia usterki w terminie 7 dni roboczych, awarii niekrytycznej – 4 dni roboczych a awarii krytycznej – 24 godzin. Zgodnie z umową na lata 2019-2020 usterka powinna zostać usunięta w terminie 12 dni roboczych, awaria niekrytyczna – 5 dni roboczych a awaria krytyczna – 1 dnia roboczego.

(akta kontroli str. 5-6, 23-24)

10. W okresie objętym kontrolą działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną prowadzone były za pośrednictwem strony internetowej Urzędu. Zamieszczano tam informacje dla mieszkańców o m.in.: katalogach spraw realizowanych elektronicznie (strona główna Urzędu w zakładce „Urząd elektroniczna skrzynka podawcza”) oraz na stronie BIP Urzędu (w zakładce elektroniczna skrzynka podawcza¹⁵).

Wskazano tam m.in. czym jest Elektroniczna Skrzynka Podawcza na platformie ePUAP. Poradnik Interesanta¹⁶ zawierał informacje niezbędne do skorzystania z usług elektronicznych poprzez ePUAP, w tym na temat posiadania konta użytkownika na platformie ePUAP oraz profilu zaufanego ePUAP. W wyjaśnieniu Sekretarz Miasta Piastowa podał m.in.: „...Urząd na bieżąco informuje o możliwości kontaktu i załatwienia spraw za pośrednictwem platformy ePUAP. Informacja taka jest zawarta na stronie urzędu: [https://www.piastow.pl/urząd/elektroniczna-skrzynka-podawcza/#cnt](https://www.piastow.pl/urzad/elektroniczna-skrzynka-podawcza/#cnt) oraz na stronie BIP:

<https://bip.piastow.pl/informacja-ogolna-kontakt>.

Ponadto w trakcie trwania obostrzeń związanych z COVID-19 informacje takie były podawane w stosownych zarządzeniach (Zarządzenie 40/2020 Burmistrza Miasta Piastowa z dnia 16 marca 2020 r.): <http://www.piastow.pl/aktualnosci-specjalne-Slider/koronawirus-komunikaty-zarzadzenia-informacje#cnt>”.

¹⁴ Jako jeden z elementów projektu *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa.*

¹⁵ [https://www.piastow.pl/urząd/elektroniczna-skrzynka-podawcza/#cnt](https://www.piastow.pl/urzad/elektroniczna-skrzynka-podawcza/#cnt).

¹⁶ [https://www.piastow.pl/urząd/poradnik-interesanta#cnt](https://www.piastow.pl/urzad/poradnik-interesanta#cnt).

Na stronie Urzędu brak było informacji o możliwości załatwiania spraw z wykorzystaniem dowodu osobistego z warstwą elektroniczną. Dalszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 11-12)

11. W latach 2016-2020 (I półrocze) pracownicy Urzędu odpowiedzialni za realizację e-usług uczestniczyli w jednym szkoleniu zorganizowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji dotyczącym funkcjonowania platformy ePUAP.

W związku z uruchomieniem EZD w ramach projektu pn. „Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa” przeprowadzono szkolenie wszystkich pracowników Urzędu w zakresie obsługi elektronicznego zarządzania dokumentacją w urzędzie.

Dodatkowo dwóch pracowników kancelarii oraz dwóch pracowników Wydziału Zamówień Publicznych przeszkolonych zostało w zakresie weryfikacji podpisu elektronicznego.

W wyjaśnieniu IOD podał m.in.: „... Systematycznie IOD informuje pracowników o istotnych zmianach przepisów prawa i stosowania zabezpieczeń. W związku z wprowadzoną aktualizacją dokumentacji PBI we wrześniu 2020 roku planowany jest cykl szkoleń dla poszczególnych grup pracowników”.

(akta kontroli str. 5, 23-24)

12. W dniu 10 czerwca 2020 r. Zarządzeniem 80/2020¹⁷ Burmistrz Miasta Piastowa wprowadził Politykę Bezpieczeństwa Informacji (dalej: PBI), Politykę Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych, Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym Służącym do Przetwarzania Danych Osobowych, Instrukcję Postępowania w Sytuacji Naruszenia Ochrony Danych Osobowych, Analizę Ryzyka Ogólnego i Ocenę skutków dla Przetwarzania Danych Osobowych.

Nadzór nad przygotowaniem, wdrożeniem, aktualizacją i przestrzeganiem postanowień powyższej dokumentacji Burmistrz powierzył Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

IOD poinformował również wszystkich pracowników (poprzez pocztę elektroniczną) o wprowadzeniu obowiązującej dokumentacji.

(akta kontroli str. 5, 11-12, 23-24, 181-184)

13. Dokumentacja dotycząca systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji poddawana jest formalnemu przeglądowi raz w roku podczas dokonywania audytu legalności oprogramowania i dokumentacji PBI. W okresie objętym kontrolą aktualizacja była dokonywana 4 razy. Szczegółowy opis zawarto w pkt. 18 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 11-12, 98-180)

14. W Urzędzie opracowano i wdrożono Politykę Bezpieczeństwa Informacji łącznie z dokumentami wykonawczymi. W grudniu 2016 r. audytor wewnętrzny przedstawił notatkę poaudytową dotyczącą audytu Bezpieczeństwa Informacji przeprowadzonego w 2015 r. Z notatki wynika, że w wyniku audytu m.in. przeprowadzono szkolenie pracowników urzędu z zakresu danych osobowych, poinformowano również o przeprowadzonym audycie i przedstawiono wszystkie stwierdzone nieprawidłowości w celu ich wyeliminowania.

¹⁷ <https://bjp.piastow.pl/zarzadzenie-nr-80-2>.

Ponadto, zarządzeniem nr 235 z 29 grudnia 2016 r. wprowadzono nową Politykę Bezpieczeństwa Informacji, której integralną częścią była Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, Instrukcja zarządzania systemami służącymi do przetwarzania danych osobowych, Polityka zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Piastowie oraz Polityka zarządzania oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 5, 11-12, 23-24, 32-33)

15. Urząd Miejski w Piastowie posiada oprogramowanie służące do inwentaryzacji zasobów elektronicznych oraz jego stanu technicznego, w tym rodzaju i aktualnej konfiguracji sprzętowej, zapewniające bieżące dane wymagane postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.

Oprogramowanie to gromadziło informacje nt. sprzętu informatycznego, w tym m.in.:

- marki i rodzaju sprzętu,
- parametrów technicznych,
- numeru seryjnego,
- lokalizacji,
- wykorzystywanego systemu operacyjnego,
- sposobu wykorzystania sprzętu i jego użytkownika,
- zainstalowanego oprogramowania i jego konfiguracji.

Gromadzone informacje umożliwiały identyfikację poszczególnych jednostek wchodzących w skład systemu komputerowego Urzędu (m.in. routerów, urządzeń sieciowych, peryferyjnych i mobilnych, zasilaczy, UPS-ów i drukarek, skanerów) oraz przypisania tym jednostkom odpowiedniego oprogramowania i konfiguracji.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny obejmujące porównanie stanu faktycznego¹⁸ z zapisami w elektronicznym rejestrze potwierdziły, że Urząd posiada aktualne dane o posiadanym sprzęcie i oprogramowaniu oraz jego konfiguracji. Posiadane zasoby informatyczne przypisano do osób, które opowiadały za dany sprzęt.

(akta kontroli str. 23-24, 34-81)

16. Urząd wprowadził narzędzia zapobiegające możliwości zainstalowania przez użytkowników nieautoryzowanego oprogramowania na użytkowanych komputerach. Oględziny dziesięciu jednostek komputerowych¹⁹ wykazały, że żaden z użytkowników nie posiadał uprawnień administracyjnych i możliwości zainstalowania oprogramowania na komputerze.

(akta kontroli str. 82)

17. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie pracę zakończyło 27 osób. Szczegółowemu badaniu poddano konta w systemie informatycznym 15 byłych pracowników. Dalszy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 83-94)

18. W latach 2016-2019 w Urzędzie Miejskim w Piastowie przeprowadzany był coroczny audyt legalności oprogramowania wykonywany przez firmę zewnętrzną. W ramach tego audytu badaniem obejmowane były także wybrane kwestie z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa informacji, np. w 2017 roku przeprowadzono weryfikację dokumentu Polityka Bezpieczeństwa Informacji i Instrukcji Zarządzania

¹⁸ Do próby wytypowano sześć komputerów i drukarkę zlokalizowane w USC, cztery komputery w Referacie Finansowo-Budżetowym, dwa laptopy w Biurze Rady Miasta, serwer i router.

¹⁹ Oględzinami objęto pięć komputerów stacjonarnych i pięć laptopów.

Systemem Informatycznym (dalej: IZSI). Dokonano m.in. przeglądu dokumentacji PBI, regulaminów, procedur oraz IZSI w zakresie danych osobowych, zasobów ludzkich, zabezpieczeń systemów informatycznych i regulacji prawnych.

(akta kontroli str. 11-12, 98-180)

W wyjaśnieniu IOD podał m.in.: „...w Urzędzie Miejskim w Piastowie przeprowadzany jest audyt legalności oprogramowania wykonywany przez firmę zewnętrzną. W oparciu o przedstawione uwagi założone zostały metryki techniczne dla poszczególnych komputerów, które zawierają zestawienie oprogramowania i konfiguracji danego komputera oraz dokumentację potwierdzającą nabycie sprzętu i poszczególnych licencji programowych. W roku 2016 został przeprowadzony pierwszy audyt dokumentacji bezpieczeństwa informacji i danych osobowych wraz z testem penetracyjnym sieci. W 2018 roku podczas wykonywania audytu legalności oprogramowania oraz kontroli i autoryzacji dokumentacji PBI dokonano m.in. analizy ryzyka. W wyniku przeprowadzonej ostatniej kontroli na przełomie roku 2019/2020 dokonano kompleksowej analizy i aktualizacji dokumentacji PBI w wyniku czego wprowadzono nowelizację ww. dokumentacji Zarządzeniem 80/2020. Należy również nadmienić, że w Urzędzie Miejskim Piastowie zatrudniony jest Audytor Wewnętrzny, który w roku 2020 podjął czynności kontrolno-doradcze w zakresie ochrony danych osobowych. Niestety z uwagi na formę zatrudnienia (praca na ½ etatu) nie jest w stanie corocznie dokonywać kontroli w przedmiotowym zakresie – stąd wspomaganie się firmą zewnętrzną ...”.

(akta kontroli str. 2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Urząd nie zapewnił należytego informowania obywateli o funkcjonalnościach nowego e-dowodu osobistego. Na stronie Urzędu www.piastow.pl nie wskazano, że nowy dowód osobisty może – na wniosek zainteresowanego – zawierać podpis elektroniczny, pozwalający na korzystanie z usług elektronicznych. IOD wyjaśnił: „...w chwili wydawania obywatelom „nowych” dowodów osobistych z warstwą elektroniczną pracownicy urzędu każdorazowo informują mieszkańców o sprawach możliwych do załatwienia przy użyciu tego dowodu”.

NIK wskazuje, że funkcjonalności nowego dowodu mogą być zastosowane przy elektronicznym załatwianiu spraw, dlatego też ważne jest umieszczenie informacji o nich w miejscu, w którym te sprawy będą załatwiane, tj. m.in. na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 11-12)

2. W Urzędzie nie stosowano się do wymogu bezzwłocznej zmiany uprawnień, w przypadku zmiany zadań osób, wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, zgodnie z którym zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie bezzwłocznej zmiany uprawnień, w przypadku zmiany zadań pracowników. Z analizy terminów odebrania uprawnień poszczególnym pracownikom wynika, że w 11 spośród 15 zbadanych przypadków zakończenia zatrudnienia przez pracowników Urzędu posiadających dostęp do systemu EZD lub FK odebranie uprawnień do ww. systemów nastąpiło w okresie od 59 do 931 dni.

(akta kontroli str. 5, 11-12, 23-24, 83-94)

W wyjaśnieniu dotyczącym opóźnień w odbieraniu uprawnień IOD podał m.in.:
„...Do dnia 10 czerwca 2020 r. nie obowiązywała formalna procedura odbierania poświadczeń do systemów: EZD i FK. Czynności odbierania uprawnień były dokonywane przez Dział IT w momencie podpisywania obiegu lub przy przeglądzie technicznym systemów i operatorów systemu. Należy jednak zaznaczyć, że bezpośredni dostęp do stanowiska komputerowego był blokowany niezwłocznie po podpisaniu obiegu danego pracownika ewentualnie po uzyskaniu informacji o zwolnieniu pracownika w trybie natychmiastowym. Jednakże dla poprawy bezpieczeństwa oraz usystematyzowania procesu wprowadzono „Procedurę nadawania uprawnień”, która stanowi załącznik nr 12 do Polityki Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych. Polityka Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych została zaktualizowana i wprowadzona Zarządzeniem Burmistrza Miasta Piastowa Nr 80/2020 z dnia 10 czerwca 2020 r.”

(akta kontroli str. 23-24)

W związku z usunięciem nieprawidłowości w trakcie kontroli, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tej sprawie.

IV. Wniosek

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o umieszczenie na stronie internetowej Urzędu informacji o funkcjonalnościach nowego dowodu osobistego, które mogą być zastosowane przy elektronicznym załatwianiu spraw.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, września 2020 r.

Kontroler
Tomasz Emiljan
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis