



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.003.11.2023

**Pan
Jakub Krzysztof Wierzbicki
Wójt Gminy Perlejewo
Urząd Gminy Perlejewo
Perlejewo 14, 17-322 Perlejewo**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002 – Zapewnienie ochrony i prawidłowego przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe jednostki organizacyjne na stronach internetowych, poczcie elektronicznej oraz w związku z odbywającymi się sesjami organów uchwałodawczych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Perlejewo, Perlejewo 14, 17-322 Perlejewo ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Krzysztof Wierzbicki, Wójt Gminy Perlejewo ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie ochrony i prawidłowego przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe jednostki organizacyjne na stronach internetowych, poczcie elektronicznej oraz w związku z odbywającymi się sesjami organów uchwałodawczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Mariusz Lenkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr LBI/59/2023 z 9 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub UG Perlejewo.

² Pełniący funkcję od 28 listopada 2018 r. Poprzednio funkcję Wójta Gminy Perlejewo pełnił Krzysztof Radziszewski.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2022 Wójt jako kierownik Urzędu i zwierzchnik służbowy kierowników gminnych jednostek organizacyjnych nie prowadził w pełni skutecznych działań, które gwarantowałyby odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych, w tym danych osobowych gromadzonych przez Urząd w formie elektronicznej oraz nie realizował skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej w tym zakresie na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (gminy).

Choć w Urzędzie od września 2019 r. wykorzystywano pocztę mailową do przechowywania i przetwarzania danych, w tym danych osobowych w sposób zgodny z wymogami z *przepisami prawa*, to we wszystkich trzech⁵ gminnych jednostkach organizacyjnych stwierdzono jednak wieloletnie (w latach 2018-2022) gromadzenie poczty elektronicznej zawierającej dane osobowe z wykorzystaniem usługi hostingu na komercyjnych domenach internetowych. Odbywało się to bez zawarcia wymaganej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z podmiotem przetwarzającym stosownie do wymogów art. 28 ust. 3 rozporządzenia *Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE*⁶. Na niewystarczający stopień bezpieczeństwa przetwarzanych w Urzędzie danych osobowych wpływ miało też gromadzenie i upublicznianie danych osobowych w oświadczeniach majątkowych na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej po upływie czasu określonego w *ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁷. W Urzędzie nie transmitowano i nie upubliczniano sesji organu stanowiącego, co stanowiło uchybienie przepisom dotyczącym jawności działania organów gminy określonych w art. 20 ust. 1b w *ustawie o samorządzie gminnym*.

Już w trakcie kontroli NIK – od marca do czerwca 2023 roku – Urząd podjął szereg działań naprawczych celem zapewnienia pełnej ochrony danych będących przedmiotem niniejszej kontroli. W ich konsekwencji wszystkie stany nieprawidłowe stwierdzone w zakresie przetwarzania danych osobowych na stronach internetowych i poczcie elektronicznej zostały usunięte zarówno w Urzędzie, jak i podległych mu jednostkach organizacyjnych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁸ – choć rozpoczęto działania naprawcze w tym celu – nie rozpoczęto transmitowania sesji organu stanowiącego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Zapewnienie ochrony i prawidłowego przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe jednostki organizacyjne na stronach internetowych, poczcie elektronicznej oraz w związku z odbywającymi się sesjami organów uchwałodawczych

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 UG Perlejewo wykorzystywało dwa główne adresy mailowe ugperlejewo@wp.pl i ug@perlejewo.pl, z których pierwszy wykorzystywany był do września 2019 r. (pracownicy Urzędu nie ustalili kiedy konto mailowe zostało założone), a drugi we wrześniu 2019 roku. W przypadku tego pierwszego adresu poczty internetowej, Urząd nie zawarł umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych, mimo, że przetwarzano na tej skrzynce pocztowej dane osobowe, tj. imię, nazwisko, PESEL, adres e-mail, nr telefonu, adres zamieszkania, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 3 RODO. Pracownicy Urzędu korzystali z imiennych skrzynek e-mailowych w domenie @perlejewo.pl.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W Ośrodku Pomocy Społecznej w Perlejewie, Bibliotece Publicznej w Perlejewie i Szkole Podstawowej w Perlejewie.

⁶ Rozporządzenie zwane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego *ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych* lub *RODO*.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o samorządzie gminnym*.

⁸ Czynności kontrolne zakończono 23 czerwca 2023 r.

W latach 2018-2022 Wójt nie prowadził skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej w gminnych jednostkach organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa danych, w tym danych osobowych gromadzonych przez te jednostki w formie elektronicznej. Wszystkie trzy gminne jednostki organizacyjne posiadały w tym okresie główne skrzynki poczty elektronicznej na komercyjnych domenach internetowych bez zawarcia stosownej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych z podmiotem przetwarzającym wymaganej art. 28 ust. 3 RODO⁹. Na wszystkich głównych skrzynkach mailowych jednostek organizacyjnych przetwarzano głównie dane osobowe zwykłe, przede wszystkim imię, nazwisko, adres zamieszkania, adres poczty elektronicznej, itp. Kategorie osób, których dane były przetwarzane za pośrednictwem tych skrzynek mailowych zależne były od charakteru zadań realizowanego przez jednostki podległe i byli to m.in. pracownicy administratora danych osobowych, kontrahenci, interesanci, itp.

Jak wyjaśnił Zastępca Wójta, *Po objęciu stanowiska przez (...) nowego Wójta, w 2019 r. przystąpiono do wprowadzania zmian w adresach mailowych i likwidacji korzystania z poczty elektronicznej dostarczanej przez komercyjne podmioty bez umów powierzenia przetwarzania danych. W dniu 11 września 2019 r. założono główny adres mailowy Gminy Perlejewo ug@perlejewo.pl oraz adresy z rozszerzeniem @perlejewo.pl wszystkim jednostkom podległym i pracownikom. Kolejne adresy poczty elektronicznej były tworzone na bieżąco, w miarę potrzeb. Zastępca Wójta dodał, że W momencie przeprowadzania czynności kontrolnych przez NIK okazało się (...) że jednostki podległe Gminy nadal korzystają z hostingu firm prywatnych. W momencie pozyskania takiej informacji, wdrożono natychmiastowe działania mające na celu likwidację tych skrzynek.*

Jako przyczyny nieprawidłowości Zastępca Wójta wskazał braki kadrowe, w tym informatyka, dużej rotacji pracowników oraz nowych, zleconych Gminie zadaniach. Zastępca Wójta wyjaśnił też, że *Przyczyną takiego stanu rzeczy był brak informatyka, który mógłby płynnie, bez utraty danych przenieść pocztę elektroniczną ze skrzynek komercyjnych. Od niedawna Urząd współpracuje z informatykiem i widać w tym zakresie poprawę.*

NIK zwraca uwagę, że w świetle art. 4 pkt 7 RODO oraz art. 8 i 9 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹⁰ wszystkie gminne jednostki organizacyjne jako podmioty sektora finansów publicznych są samodzielnymi administratorami danych i ustanowiły odrębnych inspektorów danych, o których mowa w art. 37-39 RODO i w art. 9 uodo. Nie skorzystano z możliwości wyznaczenia jednego inspektora ochrony danych dla wszystkich tych jednostek, przewidzianej w art. 37 ust. 3 RODO i w art. 10 ust. 5 uodo. Niemniej, dla zabezpieczenia danych osobowych, przetwarzanych w gminie, jako jednostce samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem zadań publicznych jej przypisanych wskazane jest wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczeństwo przetwarzania tych danych zarówno w Urzędzie jak i we wszystkich gminnych jednostkach organizacyjnych. W przypadku korzystania z hostingu i domeny usługodawcy zewnętrznego środkiem takim jest zawarcie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych, zapewniającej odpowiednie bezpieczeństwo danych m.in. w zakresie: [1] przetwarzania danych wyłącznie na udokumentowane polecenie administratora; [2] zobowiązania podmiotu przetwarzającego do zachowania tajemnicy; [3] usunięcia (lub zwrotu) wszelkich danych osobowych po zakończeniu świadczenia usługi oraz innych zobowiązań określonych w art. 28 ust. 3 RODO.

Wójt – będący zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem Urzędu i zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych – powinien zawrzeć taką umowę, dotyczącą Urzędu oraz zapewnić – w ramach kontroli zarządczej sprawowanej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ i do części I.2.3 – I.2.6

⁹ Ośrodek Pomocy Społecznej w Perlejewie użytkował adresu mailowego gopsperlejewo@poczta.onet.pl, Biblioteka Publiczna w Perlejewie – biblioteka-perlejewo@wp.pl i Szkoła Podstawowa w Perlejewie – sp.perlejewo@wp.pl.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781. Dalej: uodo.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹² – aby umowy takie zawarte zostały przez wszystkie gminne jednostki organizacyjne.

NIK zwraca też uwagę, że dwie z trzech jednostek organizacyjnych Gminy Perlejewo funkcjonuje w ramach osobowości prawnej tej Gminy, zaś zgodnie z motywem 146 oraz z art. 79 i 82 RODO każda osoba, która poniosła szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia RODO ma prawo uzyskać – dochodzone przed właściwym sądem – odszkodowanie od administratora, niezależnie od dostępnych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej. W sytuacji, gdy roszczenie to ma charakter cywilnoprawny, osobą zobowiązaną byłaby gmina jako osoba prawna. (akta kontroli str. 3-17)

2. Na stronie internetowej <http://bip.ug.perlejewo.wrotapodlasia.pl/> UG Perlejewo prowadził Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) i zawarł z właścicielem tego serwisu stosowną umowę powierzenia przetwarzania danych osobowych. W BIP publikowane były m.in. oświadczenia majątkowe osób, o których mowa w art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które stosownie do art. 24h ust. 6 tej ustawy, przechowuje się przez okres sześciu lat. Pomimo tego w BIP Urzędu przechowywano oświadczenia majątkowe zawierające dane osobowe przez dłuższy okres, co było niezgodne zarówno z treścią art. 24h ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, jak też z zasadą minimalizacji danych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c RODO. Stwierdzono bowiem, że w BIP Urzędu udostępniano 350 oświadczeń majątkowych, dla których minął termin przechowywania (retencji danych), a najstarsze z nich złożone były przez radnych za 2002 rok.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowego udostępniania oświadczeń majątkowych zawierających m.in. dane osobowe osób zobowiązanych do ich złożenia wynikało z problemów kadrowych (...), jak też nadmierną ilością obowiązków wynikających z realizacji innych zadań. (akta kontroli str. 3-6, 11-17, 126-130)

3. W latach 2018-2022 Urząd nie realizował obowiązku publikacji sesji organu uchwałodawczego wynikającego z art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wyjaśnił Zastępca Wójta *Powodem braku upubliczniania transmisji sesji organu uchwałodawczego jest brak niezbędnego sprzętu i dedykowanej platformy do zamieszczania nagrań z sesji co spowodowane jest brakiem środków finansowych na ten cel. Z uwagi na niską dochodowość budżetową Gminy, realizacja niektórych zadań ze środków własnych jest bardzo utrudniona.* Zastępca Wójta dodał, że (...) w dniu 30 października 2020 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie projektu pn.: „Rozwój e-usług w Gminie Perlejewo”, w ramach którego planowano również pozyskać środki na wdrożenie transmisji i upublicznianie sesji Rady Gminy w Perlejewie. W dniu 28 października 2021 r. zawarto umowę z Urzędem Marszałkowskim o dofinansowanie na realizację przedmiotowego projektu. W ramach zadania dwukrotnie przeprowadzono postępowania przetargowe, które z uwagi na swój skomplikowany charakter były czasochłonne i nie doprowadziły do wyłonienia wykonawcy usługi. Gmina zamierzała ogłosić trzecie postępowanie, jednak instytucja dotująca nie wyraziła zgody na wydłużenie terminu realizacji umowy, w związku z czym w dniu 9 marca 2023 r. ostatecznie rozwiązano umowę (...). (akta kontroli str. 3-6, 11-17)

4. W Urzędzie nie stwierdzono przypadków niezachowania zasady minimalizowania danych osobowych określonej w art. 5 ust. 1 lit. c *ogólnego rozporządzenia o ochronie danych* w stosunku do osób fizycznych, których dane osobowe występowałyby w uchwałach lub uzasadnieniach uchwał podejmowanych przez organ stanowiący. (akta kontroli str. 3-6)

5. Wskazane przez NIK stany nieprawidłowe opisane powyżej w pkt 1-3 przyczyniły się do podjęcia przez Urząd działań mających na celu zapewnienia pełnej ochrony danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej. W okresie od marca do czerwca 2023 roku Urząd podjął następujące działania naprawcze:

- usunięto wszystkie adresy e-mail, z których korzystali w celach służbowych pracownicy Urzędu i jednostek organizacyjnych, zlokalizowanych na internetowych domenach komercyjnych, z którymi nie zawarto umów powierzenia przetwarzania danych osobowych;

¹² Ogłoszonych Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84)

- zmieniono główne adresy e-mail jednostek organizacyjnych UG Perlejewo: w Ośrodku Pomocy Społecznej w Perlejewie – ops@perlejewo.pl, w Szkole Podstawowej w Perlejewie – szkola@perlejewo.pl, w Bibliotece Publicznej w Perlejewie – biblioteka@perlejewo.pl;
- usunięto z BIP Urzędu wszystkie oświadczenia majątkowe gromadzone od 2002 roku, w tym: oświadczenia majątkowe pracowników (38 sztuk), wójta (13 sztuk), kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (34 sztuki) i radnych (265 sztuk);
- dokonano weryfikacji wszystkich zawartych z dostawcami usług umów powierzenia przetwarzania danych osobowych i dokonano aktualizacji jednej z nich.

Ponadto w Urzędzie zintensyfikowano działania mające na celu realizację przepisów prawa przez transmisję i upublicznianie sesji organu stanowiącego. Zastępca Wójta wyjaśnił, że obecnie podjęto działania naprawcze w tym zakresie. Na posiedzeniach Komisji w dniach 24-25 kwietnia 2023 r. przedstawiono radnym problem i przykładowe oferty podmiotów zewnętrznych dotyczące świadczenia usług transmisji i upubliczniania obrad sesji, które wpłynęły do Urzędu. Komisja Gospodarcza Rady Gminy zapoznała się z ofertami i rozwiązaniami technicznymi. Na posiedzeniu wypracowała wniosek, aby z uwagi na ciężący obowiązek oraz obecnie brak możliwości pozyskania środków zewnętrznych ująć zakup przedmiotowego systemu oraz niezbędnego sprzętu w budżecie gminy. Następstwem powyższego będzie uruchomienie procedury zakupowej, dostawa i wdrożenie odpowiedniego systemu do transmisji sesji i systemu do głosowania. (akta kontroli str. 3-6, 7-8, 11-17, 18-125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powierzenie w latach 2018-2022 przetwarzania danych osobowych, administrowanych przez Urząd, właścicielom komercyjnych serwisów internetowych świadczących usługi bezpłatnej poczty e-mailowej bez zawarcia umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych (do września 2019 roku) oraz brak kontroli zarządczej w zakresie zawierania takich umów przy powierzaniu przetwarzania danych, administrowanych przez gminne jednostki organizacyjne.
2. Opublikowanie w BIP 350 oświadczeń majątkowych, dla których minął sześcioletni okres przechowywania (retencji danych).
3. Nietransmitowanie i niepublikowanie sesji organu stanowiącego.

Zdaniem NIK działania naprawcze wdrożone przez Urząd w okresie od marca do czerwca 2023 roku opisane w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Opis stanu faktycznego* spowodowały usunięcie większości stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości. Pomimo podjęcia działań naprawczych, do dnia zakończenia kontroli NIK (23 czerwca 2023 r.) nie wdrożono jeszcze transmisji sesji organu stanowiącego.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami oraz podjętymi przez UG Perlejewo działaniami naprawczymi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w zakresie kontroli zarządczej na poziomie gminy, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, gromadzonych w formie elektronicznej, zarówno przez Urząd jak i gminne jednostki organizacyjne.
2. Kontynuowanie działań zmierzających do transmitowania i upubliczniania sesji organu stanowiącego, stosownie do wymogów art. 20 ust. 1b w *ustawie o samorządzie gminnym*.
3. Rozważenie możliwości wyznaczenia jednego inspektora ochrony danych dla Urzędu i wszystkich gminnych jednostek organizacyjnych, stosownie do art. 37 ust. 3 RODO.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

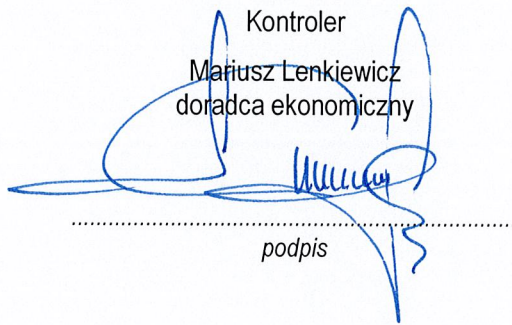
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,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

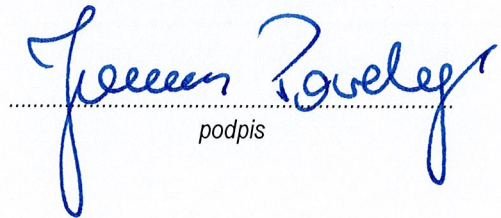
Białystok, dnia 23 czerwca 2023 r.

Kontroler
Mariusz Lenkiewicz
doradca ekonomiczny



.....
podpis

p. o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk



.....
podpis