



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.014.01.2016
P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/006 – System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Beata Palinowska – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/35/2016 z czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bielsk Podlaski, ul. Kopernika 1, 17-100 Bielsk Podlaski, (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Borowski – Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski ¹ (dalej „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Urząd prawidłowo realizował zadania z wykorzystaniem System Rejestrów Państwowych³. Sprawy z zakresu wydawania dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego były realizowane terminowo. Pojedyncze przypadki przekroczenia terminów dotyczyły jedynie sytuacji zlecenia innemu Urzędowi usunięcia niezgodności oraz konieczności sprostowania aktu urodzenia i aktu małżeństwa. Na bieżąco też, przeprowadzano migrację danych do SRP, umożliwiając sprawną obsługę obywateli.

Podejmowano skuteczne działania w celu wyeliminowania rozbieżności w danych zgromadzonych w SRP. Pracownicy weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności samodzielnie, bądź zlecali korekty błędnych danych innym Urzędom.

Przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione, które zostały zapoznane z zasadami bezpieczeństwa informacji. Jednak w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym w szczególności Polityki bezpieczeństwa informacji oraz nie ujednolicono dokumentów regulujących ochronę danych osobowych w Urzędzie, tym samym nie wdrożono dwóch (z jedenastu) rekomendacji określonych w wyniku przeprowadzonego w 2015 roku okresowego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wykonywania zadań za pomocą e-usług nie miały wpływu na funkcjonowanie SRP. NIK zwraca jednak uwagę na niewielką promocję e-usług udostępnionych centralnie, która mogła mieć wpływ na nikłe zainteresowanie ich wykorzystaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego	1. Wsparcie przez SRP procesu obsługi obywatela – funkcjonalność i efektywność aplikacji „Źródło”
	1.1. W Urzędzie, aplikację „Źródło” wykorzystywano do obsługi modułów: – PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, – RDO – Rejestr Dowodów Osobistych, – BUSC – Baza Usług Stanu Cywilnego. (dowód: akta kontroli str. 33-35)

¹ Jarosław Borowski, Burmistrzem Miasta jest od 30 grudnia 2013 r., wcześniej Burmistrzem Miasta był Eugeniusz Berezowiec.

² Od 1 stycznia 2013 r. do 31 maja 2016 r.

³ Dalej: „SRP”.

1.2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: „MSW”) zwróciło się do Urzędu, w 2010 roku, o informację dotyczącą sprzętu, jakim dysponował Urząd do obsługi spraw z zakresu dowodów osobistych i ewidencji ludności. Następnie przekazało w 2010 roku oraz w 2011 roku: cztery zestawy komputerowe, osiem czytników kart, dwa czytniki kart z PinPad, serwer, switch, osiem drukarek i trzy skanery.

W czerwcu 2014 r. MSW zwróciło się, do Urzędu o określenie potrzeb dotyczących sprzętu informatycznego służącego do obsługi SRP przez wypełnienie ankiety doposażenia i inwentaryzacji dotyczącej sprzętu komputerowego otrzymanego wcześniej z tego Ministerstwa na potrzeby programu „pl.ID”. Urząd zgłosił zapotrzebowanie na dwie stacje robocze i dwa skanery, które otrzymał na mocy porozumienia zawartego w 11 września 2015 r.⁴ Ponadto otrzymał z MSW router i konwerter⁵.

Otrzymany sprzęt nie wymagał napraw oraz nie był serwisowany. Lokalny Administrator Systemu wyjaśnił, że *W przypadku, gdy zachodziła potrzeba przeprowadzenia drobnych napraw były one wykonywane we własnym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 165-204, 398)

1.3. Od 1 marca 2015 r. w Urzędzie dane z zakresu dowodów osobistych, meldunków (ewidencji ludności) i aktów stanu cywilnego wprowadzane były wyłącznie do aplikacji „Źródło”. Nadal jednak (do dnia zakończenia kontroli) korzystano pomocniczo z systemów informatycznych funkcjonujących wcześniej. I tak:

- z zakresu aktów stanu cywilnego wykorzystywany był program „TECHNIKA”,
- z zakresu ewidencji ludności – systemy informatyczne obejmujące rejestry mieszkańców, rejestr zameldowania cudzoziemców i rejestr wyborców, dane z systemu „Źródło” były za pomocą subskrypcji przyrostowej przenoszone do rejestru mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

1.4. Z wyjaśnień Kierownika USC⁶ wynika, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” utrudniło obsługę spraw dotyczących aktów stanu cywilnego, w związku z koniecznością migracji aktów. Wydłużeniu uległ czas załatwiania spraw z zakresu sporządzania aktów urodzenia (np. w przypadku konieczności zlecenia migracji aktu małżeństwa rodziców), a także czas rejestracji aktu urodzenia oraz zgonu (należy sporządzić protokół, następnie projekt aktu, który musi być zatwierdzony przez kierownika USC). Natomiast ułatwiło nieznacznie obsługę obywateli w zakresie dowodów osobistych poprzez wprowadzenie możliwości wydrukowania formularza częściowo wypełnionego na podstawie danych znajdujących się w rejestrze PESEL.

Kierownik USC wyjaśniła, że *Obsługa aplikacji „Źródło” w ocenie pracownika urzędu jest prosta i intuicyjna i pozwala na łatwe wyszukiwanie danych i załatwienie spraw.*

Ponadto wskazała, że *Ustawodawca powinien rozważyć: umożliwienie nadawania uprawnień dla pracowników do podpisywania migrowanych aktów, dodać kierownikowi USC kompetencje w zakresie usuwania błędnie wprowadzonych wzmianek lub możliwość unieważnienia błędnie wprowadzonego aktu, znieść obowiązek usuwania niezgodności w rejestrze PESEL przez kierownika USC ze wskazaniem na organy ewidencji ludności, umożliwić seryjny druk odpisów, zmniejszyć objętość druków, (zapewnienia, odpisy zupełne), umożliwić jednoczesną pracę w dwóch oknach, zmienić treść przepisów (obecnie są one nieczytelne), umożliwić zaciąganie danych do formularzy z aktów zmigrowanych do BUSC.*

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

1.5. Od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w aplikacji „Atmosfera” zarejestrowanych zostało dziewięć zgłoszeń Urzędu o problemach w funkcjonowaniu SRP. Dotyczyły one błędów w działaniu subskrypcji przyrostowej z rejestru PESEL, rejestracji zameldowania na pobyt stały, historii zleceń migracji aktów, opcji zgłaszania rozbieżności w danych,

⁴ Porozumienie nr D/2015 w sprawie przekazania do użytkowania Sprzętu w ramach realizacji projektu informatycznego „pl.ID” zawarte pomiędzy Burmistrzem Miasta Bielsk Podlaski a Ministrem Spraw Wewnętrznych.

⁵ Na mocy porozumienia zawartego w dniu 24 maja 2011 r. tj. przed ww. zapytaniem o potrzeby pomiędzy Burmistrzem Miasta, a przedstawicielem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz porozumienia z dnia 11 września 2015 r. zawartego pomiędzy Burmistrzem Miasta Bielsk Podlaski a Ministrem Spraw Wewnętrznych.

⁶ Kierownik USC zajmowała się sprawami z zakresu wydawania dowodów osobistych, aktów stanu cywilnego i ewidencji ludności.

logowania do systemu, podpisywania dokumentów, unieważniania dowodów osobistych oraz nawiązywania bezpiecznego połączenia przez użytkownika, a także braku połączenia do bazy Głównego Urzędu Statystycznego⁷,

Problemy zostały rozwiązane przez Centralny Ośrodek Informatyki (dalej: „COI”) w terminie od jednego do 12 dni roboczych. Informatyk Urzędu wyjaśnił, że *Początkowo zgłaszaliśmy wszystkie problemy. Później jednak najpierw sprawdzaliśmy czy problem przez nas odnotowany nie został już przez kogoś zgłoszony. Jeżeli był zgłoszony przez inny Urząd to nie powtarzaliśmy już zgłoszenia.*

W Urzędzie nie opracowano własnych procedur postępowania na wypadek przerw w działaniu aplikacji „Źródło”. W okresie przejściowym, tj. od 1 marca do 1 września 2015 r. stosowano *Procedury awaryjne Rejestracja stanu cywilnego, Dowody osobiste i Rejestr PESEL, Ewidencja Ludności* określone przez COI. I tak w przypadku:

- a) rejestracji aktów stanu cywilnego obowiązywały uregulowania zawarte w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁸, w zakresie przepisów przejściowych. Jeżeli wniosek został złożony przez obywatela do urzędu, który przechowywał księgę, należało sporządzić akt stanu cywilnego w papierowej księdze, bądź zamieścić wzmianki w papierowej księdze i wydać z papierowej księgi stanu cywilnego odpis aktu. W przypadku, gdy urząd, do którego trafił wniosek, nie przechowuje księgi, należało przekazać wniosek do właściwego kierownika urzędu w formie papierowej, następnie kierownik, któremu przekazano wniosek przekazywał odpis lub zaświadczenie na adres wskazany przez wnioskodawcę. Zastosowanie procedur awaryjnych nie powodowało konieczności ponownej wizyty obywatela w Urzędzie.
- b) przyjmowania wniosków o wydanie dowodów osobistych wskazano, że należy sprawdzić zgodność danych zawartych we wniosku z rejestrem PESEL, bądź innymi dostępnymi rejestrami, wydać potwierdzenie złożenia wniosku wnioskodawcy oraz cyfrowe odwzorowanie dokumentów złożonych przez wnioskodawcę. Następnie pliki zapisać na nośniku danych, który należy przekazać w zamkniętej kopercie do MSW. W przypadku przyjęcia dowodów osobistych przez organ gminy i wydawania dowodów osobistych dla wnioskodawców należało sporządzić zestawienie dowodów osobistych w arkuszu Excel (ze wskazaniem serii i nr dowodów osobistych przyjętych i wydanych w danym dniu) i przesłać plik drogą elektroniczną do Departamentu Ewidencji Państwowych MSW (dalej: „DEP MSW”). W zakresie zgłoszenia lub utraty dowodu osobistego należało przekazać cyfrowe odwzorowanie formularza do DEP MSW.
- c) rejestru PESEL – w przypadku braku możliwości bezpośredniego dostępu rejestracji należało dokonać nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich rejestracji. W przypadku braku możliwości przekazania danych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej należało przekazać dane w formie pisemnej w celu ich rejestracji w terminie nie dłuższym niż cztery dni robocze od dnia, w którym powstał obowiązek ich rejestracji.

Kierownik USC wyjaśniła, że *Na początku awarie systemu „Źródło” występowały dość często. Powodowały one wydłużenie czasu załatwienia sprawy. Nie odnotowano jednak skarg klientów. Np. błąd 500 powodował konieczność kilkukrotnego wprowadzania aktu stanu cywilnego. Procedury awaryjne ustalone przez COI mogliśmy stosować w okresie przejściowym. Jeżeli zdarzały się sytuacje, że nie można było wprowadzić wniosku o wydanie dowodu osobistego bądź załatwić sprawy meldunkowej, wnioski te były przyjmowane wyłącznie w formie papierowej, następnie po usunięciu awarii były wprowadzone do systemu⁹.*

Nie formułowano wniosków bądź propozycji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania występowaniu przerw w działaniu aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 24-31, 208-223, 368-370)

⁷ Dalej: „GUS”. Podczas próby przesłania informacji do GUS.

⁸ Dz. U. poz. 1741 ze zm. Ustawa zwana dalej: „P.a.s.c.”.

⁹ Po okresie przejściowym w razie awarii stosowany jest ten sam sposób postępowania. Występujące awarie nie powodowały konieczności ponownej wizyty w Urzędzie.

1.6. Analiza wybranych losowo 30 wniosków o wydanie dowodu osobistego wykazała, że dokumenty związane z ich realizacją były przygotowywane w sposób umożliwiający wydanie dowodów zgodnie z terminem wskazanym w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁰, a obywatelom umożliwiono pozyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy telefonicznie oraz pod adresem www.obywatel.gov.pl.

Według danych otrzymanych z COI, trzy wnioski o wydanie dowodu osobistego były załatwione od 34 do 290 dni po terminie wskazanym w art. 24 ustawy o d.o., a jeden złożony 25 lutego 2016 r. do dnia 11 lipca 2016 r. nie został załatwiony. W przypadku wniosków załatwionych po terminie Kierownik USC wyjaśniła, że wynikało to z: konieczności usunięcia niezgodności (zlecono innemu Urzędowi) – pierwszy wniosek, sprostowania aktu urodzenia i małżeństwa przez obywatela – drugi wniosek, natomiast trzeci wniosek był załatwiony w terminie, a nieprawidłowa data jego załatwienia wynikała z błędu w systemie: *Podczas przyjmowania dowodów osobistych przez urząd wystąpił błąd w systemie. Odnotowana przez pracownika data przyjęcia dowodu osobistego jest tożsama z dniem jego odbioru przez obywatela, tj. 27 maja 2016, faktycznie widniejąca w dokumentacji to 14 kwietnia 2016 r.*

W zakresie wniosku niezadowolonego (do dnia 11 lipca 2016 r.), Kierownik USC wyjaśniła, że Klientka nie doniosła zdjęcia i wniosek został zawieszony.

(dowód: akta kontroli str. 56, 393-397, 399-401)

Analiza 30 wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego¹¹ wykazała, że:

- w przypadku wszystkich (15) zbadanych wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC w Bielsku Podlaskim migracja, aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w systemie „Źródło” następowała do 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, tj. zgodnie z art. 125 ust. 3 P.a.s.c.,
- w przypadku 11 wniosków o wydanie odpisu aktów stanu cywilnego z ksiąg stanu cywilnego nieprzechowywanych w Urzędzie zlecenie migracji aktu było przekazane do USC, który przechowywał księgę i wykonane do 10 dni roboczych, tj. w terminie zgodnym z art. 125 ust. 4 P.a.s.c.,
- cztery wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego były złożone w okresie przejściowym i zostały przekazane do USC, który przechowywał księgę: trzy w ciągu jednego dnia, co było zgodne z art. 145 ust. 4 P.a.s.c, zaś jeden z przekroczeniem ww. terminu o jeden dzień, co –jak wyjaśnił kierownik USC – wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 368-370)

Wraz z wprowadzeniem do aplikacji „Źródło” aktu zgonu obywatela w Urzędzie, następowało automatycznie unieważnienie jego dowodu osobistego w RDO¹².

(dowód: akta kontroli str. 91)

Na dzień 1 lipca 2016 r. w Urzędzie nie było aktów stanu cywilnego oczekujących na unieważnienie przez Wojewodę Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 364-365)

1.7. Po wprowadzeniu SRP w Urzędzie nastąpiło zmniejszenie liczby wpływających i załatwionych wniosków od obywateli: I tak:

- w zakresie dowodów osobistych od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. było złożonych 3.232 wniosków (załatwionych 3.116), a od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. 2.556 (załatwionych 2.548),
- w zakresie aktów stanu cywilnego od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. było złożonych 2.980 wniosków wszystkie załatwione, od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. 2.464 wniosków (wszystkie załatwiono).

Wynikało to głównie z odmiejszczenia załatwiania spraw dotyczących wydania dowodu osobistego oraz odpisu aktu stanu cywilnego. (dowód: akta kontroli str. 118)

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 391 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o d.o.”.

¹¹ 13 skróconych odpisów aktu urodzenia, sześciu skróconych odpisów aktu małżeństwa i 11 skróconych odpisów aktu zgonu.

¹² Stwierdzono na podstawie analizy 10 spraw z zakresu rejestracji zgonu.

1.8. W sierpniu 2015 r. Urząd został poinformowany przez MSW o udostępnieniu poprzez platformę ePUAP e-usług centralnych w związku z realizacją, których wnioski o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego oraz wnioski o wydanie aktu stanu cywilnego mogły być składane za pośrednictwem tej platformy. Jednocześnie otrzymał wytyczne dotyczące podstawy prawnej realizacji wniosków składanych drogą elektroniczną oraz dotyczące wymogu przekazania obywatelowi potwierdzenia złożenia wniosku wygenerowanego z SRP w przypadku realizacji wniosków o wydanie dowodu osobistego (w celu umożliwienia śledzenia stanu realizacji wniosku za pośrednictwem portalu obywatel.gov.pl).¹³

Informacja o ww. e-usługach została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu, zaś w BIP-ie jedynie o e-usługach z zakresu dowodu osobistego. Udostępniono też opcję bezpośredniego przekierowania z tych stron do strony internetowej www.obywatel.gov.pl, z pomocą, której realizowana była centralna e - usługa.

(dowód: akta kontroli str. 36-55, 105-107)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. zrealizowane zostały trzy e-usługi – wszystkie dotyczyły wydania dowodów osobistych. (dowód: akta kontroli 109)

Poza e-usługami centralnymi udostępnionymi w wyniku uruchomienia SRP, Urząd nie udostępnił z własnej inicjatywy innych e-usług dotyczących spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych, meldunków oraz aktów stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 36-55)

1.9 W dwóch (z trzech) przypadkach, w związku z realizacją e-usługi dotyczącej wydania dowodu osobistego, Urząd przesłał do obywatela dokument elektroniczny pn. „potwierdzenie złożenia wniosku” w celu umożliwienia śledzenia stanu załatwiania sprawy. Nastąpiło to w ciągu odpowiednio jednego i trzech dni po złożeniu wniosku. W jednym przypadku dokument ten nie został przesłany, co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 108-110)

1.10. Urząd promował e-usługi poprzez udostępnienie informacji o ich świadczeniu na stronie internetowej Urzędu i BIP. Informacja ta została sformułowana w sposób czytelny, była łatwo dostępna i zawierała m.in. wzmiankę, że do skorzystania z ww. możliwości konieczne jest posiadanie przez obywatela profilu zaufanego ePUAP lub podpisu kwalifikowanego.

W trakcie kontroli, na stanowiskach obsługi mieszkańców realizujących sprawy z zakresu wydawania dowodów osobistych oraz odpisów aktów stanu cywilnego nie były zamieszczone informacje i ulotki o możliwości załatwiania wybranych spraw przez Internet.

Kierownik USC wyjaśniła: *W marcu 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przesyłało plakaty informacyjne, które wywieszaliśmy w Urzędzie. Plakaty zostały zastąpione kolejnymi, dotyczącymi innej akcji.*

(dowód: akta kontroli str. 36-55, 100-101)

1.11. Urząd, zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁴ udostępniał Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (dalej: „ESP”). Informacja o możliwości skorzystania z ESP była zamieszczona na stronie internetowej oraz w BIP, a jej odnalezienie było proste i intuicyjne.

(dowód: akta kontroli str. 36-55)

1.12. Zamieszczona na stronie BIP informacja nie obejmowała danych wymaganych § 3 ust. 1 pkt. 2 i 4-5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹⁵ (szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). (dowód: akta kontroli str. 36-55)

¹³ Wcześniej (7 kwietnia 2015 r.) Urząd otrzymał, za pośrednictwem Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, informację z MSW dotyczącą możliwości składania przez obywateli drogą elektroniczną przy użyciu formularza – Pismo ogólne – na platformie ePUAP, wniosków i formularzy z zakresu dowodu osobistego (do czasu opracowania centralnej usługi).

¹⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 971 ze zm.

1.13. Podstawowym systemem prowadzenia dokumentacji, obowiązującym w Urzędzie, był system papierowy. Pomocniczo, z dniem 1 stycznia 2016 r. wdrożony został system do elektronicznego zarządzania dokumentacją¹⁶. (dowód: akta kontroli str. 205-206)

Dane ze skrzynki ePUAP nie były przekazywane do systemu EZD (nie następowało przesyłanie danych z formularza elektronicznego do EZD). Z wyjaśnień inspektora, zajmującego się sprawami z zakresu dowodów osobistych wynika, że przebieg załatwiania spraw z zakresu wydania dowodu osobistego, w przypadku wniosków składanych w formie elektronicznej za pośrednictwem ESP na platformie ePUAP był następujący:

- zdjęcie stanowiące załącznik do wniosku o wydanie dowodu osobistego było przenoszone do systemu „Źródło” za pomocą nośnika danych (PenDrive)¹⁷,
- pracownik obsługujący sprawę drukował wniosek i dokonywał wprowadzenia danych z wniosku do systemu „Źródło”,
- potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego było drukowane do akt papierowych, zaś jego elektroniczna wersja za pomocą nośnika danych przenoszona do ESP na platformie ePUAP i przesyłana do obywatela.

Burmistrz wyjaśnił, że System EZD został wdrożony w ramach projektu pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – cz. II Administracja samorządowa, którego liderem jest Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. System jest zaprojektowany tak, aby mógł współpracować z platformą ePUAP, jednak do tej pory Urząd Marszałkowski nie uzyskał certyfikatów dla partnerów projektu, potrzebnych do współpracy systemu EZD z platformą ePUAP. Wobec tego wnioski z elektronicznej skrzynki podawczej na platformie ePUAP nie trafiają automatycznie do systemu EZD.

(dowód: akta kontroli str. 108-110, 376-377)

1.14. Do Urzędu, w okresie objętym kontrolą, nie wpływały skargi związane z załatwianiem spraw z zakresu: wydawania odpisów aktów stanu cywilnego, dowodów osobistych oraz meldunku. (dowód: akta kontroli str. 102)

1.15. Wszyscy pracownicy Urzędu (siedmiu) uczestniczący w załatwianiu spraw związanych z wydawaniem aktów stanu cywilnego (trzech), dowodów osobistych (dwóch) oraz meldunków (jeden) w związku z udostępnieniem SRP uczestniczyło łącznie w siedmiu zewnętrznych szkoleniach, w tym w dwóch bezpłatnych: szkoleniu e-learningowym na platformie pl.ID (siedmiu) oraz zorganizowanym w 2014 roku przez COI (jeden pracownik). Koszt pozostałych szkoleń, w których uczestniczyło pięciu pracowników, wyniósł w 2014 roku – 489 zł, w 2015 roku – 1160 zł, a w 2016 roku – 329 zł.¹⁸ Nie organizowano szkoleń wewnętrznych z zakresu SRP. dowód: akta kontroli str. 132-133)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do 30 czerwca 2016 r. na stronie podmiotowej BIP nie były zamieszczone wymagane rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych informacje o:
 - maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej nie mniejszym niż 5 megabajtów, a także o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 powyższego rozporządzenia,
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 wyżej przywołanego rozporządzenia.

¹⁶ Wprowadzony zarządzeniem Burmistrza z dnia 10 listopada 2015 r.

¹⁷ Na komputerach, na których był zainstalowany system „Źródło” nie ma połączenia z internetem. Do obsługi ESP na platformie ePUAP używany jest odrębny komputer.

¹⁸ Jedno ze szkoleń było zorganizowane przez Centralny Ośrodek Informatyki, jego koszt wyniósł 90 zł. Dotyczyło one zarządzania Bazą Usług Stanu Cywilnego.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu było przeoczenie, a wyżej wymienione informacje zostały uzupełnione w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 36-55, 376-377)

2. W jednej ze spraw (z trzech załatwianych drogą elektroniczną) o wydanie dowodu osobistego, Urząd nie przesłał obywatelowi „potwierdzenia złożenia wniosku”. Było to niezgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia 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 zwrotu¹⁹, zgodnie, z którym wnioskodawca otrzymuje potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego zawierające przewidywaną datę odbioru dowodu osobistego w postaci elektronicznej.

Kierownik USC wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia pracownika, który zajmuje się wydawaniem dowodów osobistych. (dowód: akta kontroli str. 109-110, 353-355)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania Urzędu w zakresie promocji e-usług udostępnianych centralnie ograniczyły się do udostępnienia informacji o ich świadczeniu na stronie internetowej Urzędu i BIP. Nie rozpowszechniano informacji o możliwości załatwienia sprawy w tej formie w inny sposób. W szczególności brak było informacji na stanowiskach obsługi mieszkańców realizujących sprawy z zakresu wydawania dowodów osobistych oraz odpisów aktów stanu cywilnego, w Urzędzie nie wywieszono plakatów ani nie udostępniono ulotek informacyjnych.

Kierownik USC wyjaśniła: *W marcu 2015 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przesyłało plakaty informacyjne, które wywieszaliśmy w Urzędzie. Plakaty zostały zastąpione kolejnymi, dotyczącymi innej akcji.*

Zdaniem NIK ograniczone działania promocyjne mogły przyczynić się do nikłego zainteresowania e-usługami. (dowód: akta kontroli str. 36-55, 100-101, 368-370)

Ocena częściowa

SRP wpłynął pozytywnie na usprawnienie obsługi obywateli w zakresie spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych i ewidencji ludności. Trudności w realizacji zadań w tym systemie dotyczą spraw związanych z wydawaniem aktów stanu cywilnego, co spowodowane jest koniecznością migracji aktów. Zadania z wykorzystaniem SRP były realizowane sprawnie i terminowo.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wraz z uruchomieniem SRP w dniu 1 marca 2015 r. nie dokonano migracji danych z dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie systemu informatycznego do obsługi aktów stanu cywilnego „Technika”. Nie jest też planowana masowa migracja tych danych. Przenoszenie aktów odbywa się pojedynczo, poprzez elektroniczne przesłanie danych przez uprawnionego pracownika, w związku z wpływem zleceń z innych urzędów, dokonywania czynności z zakresu USC lub wydawania odpisu aktu na wniosek obywatela.

Lokalny Administrator Systemu wyjaśnił, że „Źródło” technicznie umożliwia migrację jedynie pojedynczych aktów i nie pozwala na migrację masową całej bazy danych systemu informatycznego dotychczas używanego do obsługi aktów stanu cywilnego. *Przed 1 marca 2015 r. nie posiadałem wiedzy o tym, że migracja masowa będzie możliwa zaraz po uruchomieniu „Źródła”, wiedziałem, że taka migracja będzie możliwa w nieokreślonej przyszłości, że jest planowana przez Ministerstwo.* (dowód: akta kontroli str. 33-35, 333)

2.2. W Urzędzie nie określono harmonogramu działań dla wprowadzania aktów stanu cywilnego z rejestrów papierowych (ksiąg stanu cywilnego) do aplikacji „Źródło”.

Kierownik USC wyjaśniła: *Nie opracowałam harmonogramu, ponieważ dokonujemy migracji na bieżąco, jednostkowo w przypadku wniosku, zlecenia, dokonywania czynności z zakresu usc.* (dowód: akta kontroli str. 353-355)

¹⁹ Dz.U. poz. 212.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

2.3. USC wywiązywał się z terminowego wprowadzania do aplikacji „Źródło” danych z ksiąg stanu cywilnego (przenoszenia aktów stanu cywilnego z papierowych ksiąg stanu cywilnego do SRP), w związku z wpływającymi z innych urzędów zleceniami migracji tych aktów. Wszystkie, z 300 poddanych analizie, zlecenia migracji zostały zrealizowane przez USC w ciągu 10 dni roboczych, tj. zgodnie z terminem wskazanym w art. 125 ust. 4 P.a.s.c. Na dzień 27 czerwca 2016 r. nie było niezrealizowanych zleceń migracji, dla których przekroczony został termin. (dowód: akta kontroli str. 82-90)

2.4. Kierownik USC wyjaśniła, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” wydłużyło czas załatwiania spraw z zakresu aktów stanu cywilnego, w przypadku aktów, które muszą być zmigrowane – nawet o 10 dni roboczych) oraz dodała: *Spowolnienie systemu nastąpiło ze względu na migrację aktów, szczególnie z dużych Urzędów Stanu Cywilnego. Przy sporządzeniu zapewnienia do ślubu należy zlecić migrację aktów, by móc wydać zaświadczenie dot. ślubu wyznaniowego. Podobna sytuacja ma miejsce przy sporządzaniu aktu urodzenia dziecka, gdzie należy przeprowadzić migrację aktu małżeństwa rodziców. Wydłużył się czas rejestracji aktu urodzenia – należy sporządzić protokół, projekt aktu, który musi być zatwierdzony przez kierownika USC oraz nadany numer PESEL. Podobnie w przypadku aktu zgonu – przy rejestracji zgonu należy zlecić dokonanie wzmianki pod aktami urodzenia i przy rejestracji zgonu. Dla obywateli ułatwiło to załatwianie spraw – możliwość złożenia wniosku w każdej gminie.*

Zdaniem Kierownika USC, wprowadzenie aplikacji „Źródło” nie miało natomiast wpływu na czas załatwiania spraw z zakresu ewidencji ludności i dowodów osobistych.

(dowód: akta kontroli str. 33-35)

2.5. Burmistrz zwracał się z wnioskiem o zwiększenie dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w 2015 roku (z 188,5 tys. zł do 286,5 tys. zł). W złożonym wniosku nie wskazano, wprost, że wynika to z konieczności dokonania migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC przed 1 marca 2015 r. Nie otrzymano odpowiedzi na ten wniosek. (dowód: akta kontroli str. 33-35, 391-392)

W działalności Urzędu w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Urząd wywiązywał się terminowo z przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP. W Urzędzie nie opracowano wprowadzić harmonogramu migracji aktów oraz nie przeprowadzono tego procesu przed wdrożeniem SRP, jednak nie wpłynęło to negatywnie na sprawność pracy użytkowników. Migracji danych dokonywano na bieżąco, zapewniając sprawną obsługę obywateli.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych

3.1. Urząd nie posiadał jednolitego, opisanego i sformalizowanego dokumentu dotyczącego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Na politykę bezpieczeństwa składały się Polityka bezpieczeństwa danych osobowych oraz Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych²⁰. Nie regulowały one jednak wszystkich niezbędnych aspektów systemu (szerzej opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”). (dowód: akta kontroli str. 225-240, 242-288)

3.2. W Urzędzie nie określono zasad/procedur regulujących nadawanie, modyfikowanie i odbieranie uprawnień użytkownikom systemu „Źródło”. W dniu kontroli²¹ role w aplikacji „Źródło” były nadane 10 pracownikom, którzy zgodnie z § 20 ust. 2 pkt. 4 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 teleinformatycznych²², posiadali stosowne uprawnienia i uczestniczyli w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków. Jeden pracownik (z 10), posiadał uprawnienia, mimo że przebywał na długotrwałym zwolnieniu

²⁰ Dokumenty przyjęte zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 15/14 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia w życie Polityki bezpieczeństwa danych osobowych w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski.

²¹ 10 czerwca 2016 r.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 113. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie KRI”.

(od 2 listopada 2015 r.), co szerzej opisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. (dowód: akta kontroli str. 10-23, 57-81)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 10 czerwca 2016 r. nie było pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w Urzędzie lub przeszli do komórek organizacyjnych urzędu niezajmujących się sprawami z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str. 10-23, 57-81, 119)

3.3. Stosownie do § 20 ust. 2 pkt. 14 rozporządzenia w sprawie KRI w 2015 r. w Urzędzie, przeprowadzony został okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. W jego wyniku nie sformułowano rekomendacji w zakresie SRP. Zalecenia dotyczyły w szczególności:

- wprowadzenia procedur regulujących używanie urządzeń przenośnych oraz podjęcie działań w celu monitorowania sieci komputerowej,
- podjęcia działań w celu monitorowania zainstalowanego oprogramowania pod kątem jego legalności,
- zainstalowania wymaganych poprawek bezpieczeństwa oraz wdrożenia zasady bieżącej aktualizacji wymaganych poprawek bezpieczeństwa na komputerach.

Wymienione wyżej rekomendacje zostały zrealizowane w wyznaczonym terminie.

Natomiast do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zrealizowano rekomendacji dotyczących opracowania i wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji i Polityki Bezpieczeństwa Informacji oraz ujednolicenia Polityki bezpieczeństwa danych osobowych i Instrukcji zarządzania systemem informatycznym nie zostały wykonane (szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). (dowód: akta kontroli str. 289-331)

3.4. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia w sprawie KRI, pracownikom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji zapewniono, szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji. W okresie objętym kontrolą zostało zorganizowanych sześć szkoleń²³. Jedno z nich (w 2013 roku) było szkoleniem zamkniętym (dedykowane), w którym uczestniczyło 70 pracowników Urzędu. Zakres szkolenia obejmował m.in. zasady przetwarzania danych osobowych, obowiązki administratora danych osobowych (zabezpieczenia techniczne i organizacyjne danych, środki zapewniające bezpieczeństwo informacji), odpowiedzialność. W pozostałych pięciu szkoleniach²⁴ uczestniczyło trzech pracowników – informatyk, Administrator Bezpieczeństwa Informacji i Kierownik Referatu Organizacyjnego. (dowód: akta kontroli str. 134-142)

Wszyscy pracownicy realizujący zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” zostali zapoznani przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji z zasadami przetwarzania danych osobowych w Urzędzie, tj. zgodnie z art. 36a ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁵. (dowód: akta kontroli str. 387-394)

3.5. W Urzędzie zapewniono ochronę przetwarzanych informacji przed nieuprawnionym dostępem, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt. 7 rozporządzenia w sprawie KRI osoby upoważnione do korzystania z aplikacji „Źródło” zostały wyposażone w imienne karty kryptograficzne, z podpisem elektronicznym. Stosownie do wymogów określonych dla podmiotów wnioskujących o dostęp do SRP²⁶, karty te składowane były w szafach wyposażonych, w co najmniej jeden zamek i nie były przechowywane łącznie z numerami PIN oraz PUK. Nie stwierdzono też, aby kody dostępu do aplikacji „Źródło” były zapisane na kartach kryptograficznych czy w innym widocznym miejscu, dostępnym dla osób nieuprawnionych²⁷. (dowód: akta kontroli str. 100-101)

²³ W latach 2013 i 2014 w Urzędzie nie były opracowane harmonogramy szkoleń. Szkolenia były przeprowadzane na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez Kierowników Referatów. W 2016 r. jedno szkolenie było przeprowadzone zgodnie z harmonogramem, a dwa w wyniku zgłoszonego zapotrzebowania.

²⁴ Szkolenia obejmowały zakresem w szczególności monitorowanie oprogramowania na komputerach użytkowników, zarządzanie bezpieczeństwem, skutki naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, zabezpieczenie danych osobowych przetwarzanych w wersji papierowej i elektronicznej, odpowiedzialność prawną administratora danych oraz pracowników.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.

²⁶ Wymagania i zalecenia bezpieczeństwa dla podmiotów wnioskujących o dostęp do Systemu Rejestrów Państwowych poprzez aplikację „Źródło” z wykorzystaniem sieci dedykowanej PESEL-NET MPLES.

²⁷ Zweryfikowano na próbie pięciu kart kryptograficznych.

3.6. Oględziny pięciu stanowisk pracy pracowników realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”, wykazały, że:

- monitory usytuowane były w sposób uniemożliwiający wgląd do danych z tej aplikacji osobom postronnym,
- komputery wykorzystywane przy załatwianiu spraw z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”, zgodnie z wymaganiami określonymi przez COI, nie posiadały dostępu do sieci Internet.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa SRP i jego danych stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym w szczególności Polityki bezpieczeństwa informacji. Było to sprzeczne z § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie KRI. Zgodnie z tym przepisem podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji. Zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia wymagania w zakresie SZBI uznaje się za spełnione, jeżeli system ten został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001. Stosownie zaś do załącznika A PN-ISO/IEC 27001:2014-12, punkt A.5.1.1 zbiór polityk bezpieczeństwa informacji powinien być opracowany, zatwierdzony przez kierownictwo, opublikowany i zakomunikowany pracownikom. W Urzędzie posiadano jedynie politykę bezpieczeństwa odnoszącą się do bezpieczeństwa danych osobowych, tj. nieobejmującą wszystkich niezbędnych aspektów systemu.

Kierownik Referatu Organizacyjnego – przewodnicząca Zespołu do opracowania Polityki²⁸ wyjaśniła, że: *Projekt części Polityki bezpieczeństwa informacji został opracowany. Natłok obowiązków (...) spowodował spowolnienie prac nad projektem Polityki.* (dowód: akta kontroli str. 224-240, 308-331)

2. Nie zrealizowano obowiązku wynikającego z § 20 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie KRI, zgodnie, z którym kierownictwo podmiotu publicznego zapewnia aktualizację regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia. Natomiast obowiązująca w Urzędzie Polityka bezpieczeństwa danych osobowych i Instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych, nie zawierały jednolitych uregulowań dotyczących procedury odbierania uprawnień dla użytkowników systemów służących do przetwarzania danych osobowych. W § 7 pkt. 5 Polityki bezpieczeństwa danych osobowych wskazano, że Informatyk usuwa konta użytkowników zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji, zaś w § 5 Instrukcji wskazano, że konta należy blokować. Zapis dotyczący możliwości usuwania kont był niezgodny z zasadą rozliczalności²⁹ w dostępie do danych - § 2 pkt. 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do ochrony danych osobowych³⁰.

Burmistrz wyjaśnił: *W związku z mającą nastąpić w kwietniu i czerwcu 2016 r. nowelizacją ustawy o ochronie danych osobowych oraz koniecznością wprowadzenia do dokumentu kolejnych zmian, które zauważono w trakcie przygotowania projektu zarządzenia w sprawie wprowadzenia w życie Polityki bezpieczeństwa wstrzymano się z wdrożeniem dokumentu, ponieważ wymagałby on ponownej aktualizacji. Obecnie Administrator Bezpieczeństwa Informacji pracuje nad wprowadzeniem zmian w dokumentach, które zostaną niezwłocznie przedstawione do zatwierdzenia w szerszym zakresie niż przedstawione dnia 31 grudnia 2015 r.*

(dowód: akta kontroli str. 224-240, 308-331)

²⁸ Zespół powołany zarządzeniem nr 448/13 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania Polityki bezpieczeństwa informacji w postaci elektronicznej oraz instrukcji szczegółowo regulujących obszar bezpieczeństwa informacji w postaci elektronicznej.

²⁹ Zasada ta oznacza zapewnienie, że działania podmiotu mogą być przypisane w sposób jednoznaczny tylko temu podmiotowi. W przypadku usunięcia historii działań nie jest możliwe zachowanie tej zasady.

³⁰ Dz. U. Nr 100, poz. 1024 ze zm.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jeden pracownik posiadał uprawnienia w systemie SRP pomimo przebywania na długotrwałym zwolnieniu (od listopada 2015 r., do 11 lipca 2016 r. nie powrócił do pracy w Urzędzie). Sytuacja taka mogła stwarzać ryzyko nieuprawnionego dostępu do SRP.

Lokalny Administrator Ról wyjaśnił: *Konto tego pracownika nie zostało zablokowane, ponieważ nie miałem takiej dyspozycji od kierownika USC.*

Kierownik USC wyjaśniła: *Nie zgłaszałam do informatyka, że ta Pani jest długotrwale nieobecna w pracy, bo myślałam, że wie o zaistniałej sytuacji. Karta kryptograficzna tej Pani wraz z PUK-iem jest przechowywana w zamkniętej kopercie, w szafie pancerniej.*

W trakcie kontroli uprawnienia pracownika zostały odebrane.

(dowód: akta kontroli str. 10-23, 119, 332-333, 372-373)

Ocena cząstkowa

Przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione, zapoznane z zasadami bezpieczeństwa informacji. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, tym samym nie zrealizowano dwóch (z jedenastu) rekomendacji określonych w wyniku przeprowadzonego w 2015 roku okresowego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

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

Opis stanu
faktycznego

Ewidencje wchodzące w skład SRP współpracowały automatycznie z jednym systemem informatycznym Urzędu – ELUD+. Za pomocą mechanizmu subskrypcji przyrostowej, co 30 minut następowało samoczynne pobieranie danych z SRP do rejestru mieszkańców prowadzonego w systemie ELUD+, z którego następnie dane przekazywane były do rejestru wyborców (WYB+).

SRP współpracował ponadto, za pośrednictwem pracownika, z systemem Technika (systemem obsługi USC funkcjonującym w Urzędzie przed 1 marca 2015 r.). Współpraca polegała na przesyłaniu danych do SRP podczas migracji aktów stanu cywilnego. W systemie Technika był generowany plik z pojedynczym aktem, który następnie był importowany do SRP.

Lokalny Administrator Systemu wyjaśnił: *Z informacji znajdującej się w systemie „Źródło” korzystają również inne referaty. Nie mają one jednak bezpośredniego dostępu do tego systemu. Referat USC udziela takich informacji na wniosek o ich przekazanie. Pozyskane w ten sposób informacje nie trafiają do innych systemów informatycznych są jedynie wykorzystywane w celu weryfikacji posiadanych przez dany referat informacji, np. zawartych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku niezgodności mieszkaniac wzywany jest do wyjaśnienia.* (dowód: akta kontroli str. 332-333)

Ocena cząstkowa

Uruchomienie SRP nie miało znaczącego wpływu na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw do obsługi obywateli, bowiem system „Źródło” współpracował automatycznie tylko z jednym systemem Urzędu ELUD+. Wdrożenie SRP nie wpłynęło, zatem na usprawnienie procesów obsługi obywateli w zakresie innych spraw załatwianych w Urzędzie.

5. Wpływ udostępnienia SRP na koszty obsługi zadań w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

5.1. W urzędzie nie dokonywano oszacowania liczby etatów potrzebnych do zapewnienia sprawnego załatwiania spraw z zakresu wydawania dowodów osobistych, aktów stanu cywilnego lub ewidencji ludności, w związku z udostępnieniem SRP.

Kierownik USC wyjaśniła: *W początkowej fazie nie szacowaliśmy liczby etatów. Obecnie planujemy sprawdzić ile spraw przypada na jednego pracownika i czy nie należałoby zwiększyć liczby osób zatrudnionych.*

Burmistrz wyjaśnił: *W początkowym etapie wdrożenia systemu nie można było dokładnie ocenić liczby etatów potrzebnych do zapewnienia sprawnego załatwienia spraw. Powodem tego częste awarie systemu i niepewność czy nadal będzie on funkcjonować.*

(dowód: akta kontroli str. 368-370, 374-390)

5.3. W wyniku wdrożenia SRP, z dniem 2 marca 2015 r., zmianie uległa struktura organizacyjna Urzędu³¹. Referat Spraw Obywatelskich został włączony do Urzędu Stanu Cywilnego. Nie uległa natomiast zmianie liczba pracowników zajmujących się (było ich siedmiu) realizacją zadań z zakresu aktów stanu cywilnego, dowodów osobistych i ewidencji ludności. Burmistrz wyjaśnił, że: *W związku z realizacją obowiązków nałożonych ustawą Prawo o aktach stanu cywilnego wprowadzone zostały zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu. Przed jej wejściem w życie sprawy dotyczące ewidencji ludności i dowodów osobistych były załatwiane w Referacie Spraw Obywatelskich. W celu lepszej organizacji pracy Urzędu i sprawniejszego załatwiania spraw obywateli wprowadziłem zmiany Zarządzeniem Nr 39/15 (...). Sprawy ewidencji ludności i dowodów osobistych zostały włączone do Urzędu Stanu Cywilnego i nastąpiło przesunięcie trzech pracowników prowadzących ww. sprawy do USC.* (dowód: akta kontroli str. 119, 334-347, 374-390)

5.4. W urzędzie nie były prowadzone analizy kosztów funkcjonowania SRP.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że *Nie dokonywaliśmy szczegółowej analizy natomiast dokonujemy bieżącej kontroli wydatków całego Urzędu, w tym Urzędu Stanu Cywilnego.*

(dowód: akta kontroli str. 371)

5.5. W Urzędzie nie ponoszono kosztów bezpośrednio związanych z udostępnieniem SRP. W latach 2014 i 2015 poniesiono łączne wydatki w wysokości 12.183,15 zł³² na zakup dwóch komputerów, dwóch drukarek i oprogramowania.

Kierownik USC wyjaśniła, że ww. sprzęt nie służył bezpośrednio do obsługi SRP, korzystali z niego – pomocniczo – pracownicy obsługujący system „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str. 164)

5.6. W związku z udostępnieniem SRP w Urzędzie pracownikom nie było zlecane wykonywanie dodatkowych prac w ramach umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 119)

5.7. W urzędzie nie analizowano wpływu wprowadzenia aplikacji „Źródło” na zmianę kosztów wydruków dokumentów. Z wyliczeń Kierownika USC sporządzonych dla celów kontroli wynika, że w latach 2013-2016 (do 31 maja) koszty zakupu papieru i tonerów wynosiły kolejno: 6.469,87 zł³³, 1.378,62 zł, 1.709,17 zł, 987,94 zł.

Wydruk odpisów i zaświadczeń od 1 września 2015 r. odbywa się na drukach ścisłego zarachowania otrzymywanych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 164)

5.8. W latach 2014 – 2016 (do 30 kwietnia) Urząd otrzymał dotacje celowe na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych, ewidencji ludności w wysokości w kwotach odpowiednio 177,4 tys. zł (wykorzystano w całości), 216,2 tys. zł (nie wykorzystano 8 tys. zł) i 61.300 zł.³⁴

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że otrzymane dotacje były przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów wynagrodzeń pracowników (nie pokryły ich w całości).

(dowód: akta kontroli str. 143-163)

Udostępnienie SRP nie wpłynęło na zmianę kosztów obsługi zadań w Urzędzie. Efektywnie wykorzystano posiadane zasoby kadrowe oraz dostosowano organizację Urzędu do nowych zadań.

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

6.1. Pracownicy Urzędu na bieżąco weryfikowali zgodność danych zawartych we wnioskach o wydanie dowodu osobistego, aktów stanu cywilnego i ewidencji ludności z danymi w systemie „Źródło”. Spośród 45 wniosków poddanych badaniu w ramach kontroli NIK, w żadnym nie stwierdzono różnic pomiędzy danymi zamieszczonymi we wniosku

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

³¹ Zarządzeniem nr 39/15 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bielsk Podlaski.

³² 10.719,45 zł w 2014 roku i 1.463,70 zł w 2015 roku.

³³ Zakupiono większą ilość druków, która wystarczyła na 2014 r. i 2015 r.

³⁴ Urząd posiadał na dzień 7 lipca 2016 r. wyliczeń z podziałem na zadania.

a danymi zawartymi w rejestrach SRP. W jednym przypadku brak było nazwiska rodowego wnioskodawcy w rejestrach wchodzących w skład SRP, w związku, z czym zostało przesłane do USC zlecenie o uzupełnienie brakujących danych.

(dowód: akta kontroli str. 104)

6.2. W maju 2016 r. Urząd dziewięć razy skorzystał z opcji zlecenia poprzez aplikację „Źródło” korekt błędnych informacji zawartych w SRP innym urzędem. Osiem zleceń zostało zrealizowanych w terminie od jednego do sześciu dni. Jedno nie zostało zrealizowane (do 31 maja 2016 r.). Niezgodności występowały w Bazie Usług Stanu Cywilnego i dotyczyły m.in. braku nazwiska rodowego, braku bądź błędnego miejsca urodzenia, braku danych o zgonie żony.

(dowód: akta kontroli str. 103)

6.3. W okresie od 1 marca 2015 do 31 maja 2016 r. w Urzędzie stwierdzono łącznie 1.752 niezgodności³⁵ pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC). Polegały one głównie na błędach w danych urodzenia i nazwisku.

(dowód: akta kontroli str. 356-363)

Ocena cząstkowa

Uruchomienie SRP wpłynęło na ograniczenie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w rejestrach wchodzących w jego skład. Urząd podejmował działania w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności: pracownicy weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności i zlecali korekty błędnych danych innym urzędem.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi oraz mając na uwadze działania podjęte w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ wnosi o opracowanie i wdrożenie całościowego systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym Polityki bezpieczeństwa informacji oraz uaktualnienie Polityki ochrony danych osobowych i Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

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.

Białystok, dnia 14 lipca 2016 r.

Kontroler
Beata Palinowska
starszy inspektor kontroli państwowej

Palinowska Beata
.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

Agata Ciupa
.....
podpis

³⁵ Każda dotyczyła innej osoby.

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

