



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.03.2020



00870320

Jerzy Sirak
Burmistrz Miasta
Urząd Miasta Hajnówka
ul. Aleksego Zina 1, 17-200 Hajnówka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Hajnówka ¹ , ul. Aleksego Zina 1, 17-200 Hajnówka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Sirak, Burmistrz Miasta Hajnówka od 6 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego 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 zakończenia kontroli w 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 Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/160/2019 z 28 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej „Urząd” lub „UM”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wdrożone w Urzędzie zasady świadczenia usług elektronicznych umożliwiały ich sprawną i terminową realizację. Zapewniały również bezpieczne gromadzenie i przetwarzanie baz danych wykorzystywanych w Urzędzie. Nie funkcjonowały one jednak w pełni należycie, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone przez NIK.

Sprawną organizację elektronicznego zgłaszania do Urzędu, procedowania i rozstrzygania spraw obywateli umożliwiały przygotowane na platformie ePUAP⁴ i Wrota Podlasia dwie Elektroniczne Skrzynki Podawcze⁵. Za ich pośrednictwem petenci mogli skorzystać z 48 e-usług, ujętych w 11 z 18 funkcjonujących grup. Napływające sprawy, mimo że rozpatrywane w tradycyjnej formie (papierowej), były załatwiane bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem posiadanych informacji i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych. Wnioskodawcy nie byli również obligowani do dostarczania dodatkowych dokumentów, będących w posiadaniu innych jednostek administracji publicznej. Wprowadzony system elektronicznego zarządzania dokumentami stosowano uzupełniając do ewidencjonowania i rejestrowania przesyłek elektronicznych.

W Urzędzie funkcjonował też system zarządzania bezpieczeństwem informacji. Zapoznano z nim pracowników m.in. w zakresie występujących zagrożeń, skutków naruszenia bezpieczeństwa informacji oraz stosowanych środków zapobiegawczych. Użytkowany sprzęt informatyczny był zabezpieczony przed nieuprawnionym dostępem i przed samodzielnym instalowaniem oprogramowania przez użytkowników.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą.

1. Działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości korzystania z udostępnianych przez Urząd e-usług były niewystarczające. Brakowało bowiem czytelnych informacji o spełnieniu koniecznych warunków do skorzystania z e-usług, tj. wymogu posiadania profilu zaufanego i sposobach jego uzyskania.
2. Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono linków kierujących osoby zainteresowane bezpośrednio na platformę ePUAP, na której przygotowano dla nich 39 z 48 dostępnych e-usług. W konsekwencji obywatele zmuszeni byli samodzielnie wyszukiwać portal ePUAP i rodzaj usług świadczonych przez Urząd. Brak takich informacji tworzył barierę w dostępie do usług elektronicznych i mógł być jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania taką formą załatwiania spraw (w I półroczu 2020 r. zgłoszono 138 spraw, w ramach pięciu z 11 grup e-usług świadczonych w Urzędzie).
3. Na 19 sprawach z 20 objętych analizą nie zamieszczono dekretacji wymaganej postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁶.
4. Nie dokonywano bieżącej aktualizacji danych użytkowanego sprzętu i oprogramowania, wymaganej postanowieniami 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 teleinformatycznych⁷.

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

⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

⁵ Dalej „ESP”.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm. Dalej „rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247. Dalej „rozporządzenie KRI”.

5. Nie prowadzono – wymaganej procedurami wewnętrznymi⁸ – ewidencji i rejestracji w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją SmartDoc⁹ spraw przekazywanych do Urzędu w formie papierowej.
6. Do 30 października 2019 r. nie przeprowadzono audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, wymaganego postanowieniami rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

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

1. W *Strategii Rozwoju Miasta Hajnówka na lata 2016–2025*¹⁰ wskazano, że Miasto Hajnówka posiada dostęp do szerokopasmowej sieci Internet, jednak dotychczas żaden operator nie zaoferował dostępu do zakończeń infrastruktury światłowodowej. Na terenie miasta, wg danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej, nie znajduje się ani jeden punkt darmowego dostępu do Internetu (tzw. hot spot). W Programie nie uwzględniono zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Informatyzacja i rozwój e-usług nie znalazły się w katalogu priorytetowych zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w najbliższych latach.

Jednocześnie w *Strategii Rozwoju na lata 2016–2025* przedstawiono opinie zebrane od pracowników Urzędu na temat jego funkcjonowania, w tym na temat obszarów, które powinny stać się priorytetem działań oraz zadań, jakie powinny zostać ujęte w opracowywanej *Strategii Rozwoju na lata 2016–2025*¹¹.

Najbardziej istotnymi elementami funkcjonowania Urzędu w ocenie jego pracowników były krótki czas oczekiwania i szybkość obsługi oraz fachowy i życzliwy personel. Jednocześnie możliwość załatwiania spraw urzędowych drogą elektroniczną za ważne i bardzo ważne uznano 54% respondentów (odpowiednio po 27% wskazań), a za w ogóle nieważne i nieważne 40% respondentów – odpowiednio 7% i 33% wskazań (w jednym przypadku brakowało odpowiedzi). (akta kontroli str. 8-13)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że mieszkańcy Hajnówki w nieznacznym stopniu zainteresowani są korzystaniem z usług świadczonych elektronicznie. Dodał, że Urząd będzie dążył do rozwoju tego typu usług, lecz największą trudnością jest pozyskanie środków finansowych na realizację nowych projektów. Jednocześnie wskazał, że: „(...) obecnie trwają prace dotyczące ewaluacji *Strategii Rozwoju Miasta Hajnówka na lata 2016–2025* w ramach projektu zgłoszonego do konkursu organizowanego w ramach programu ROZWÓJ LOKALNY, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014–2021. Zakończenie projektu przewidziane jest na IV kwartał 2020 roku. W tym okresie zapadną decyzje dotyczące dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych”. (akta kontroli str. 86-89)

2. Według stanu na 31 maja 2020 r., Urząd udostępniał 48 usług elektronicznych, za pośrednictwem dwóch ESP, z tego:

- 39 usług na platformie ePUAP,
- dziewięć usług na platformie Wrota Podlasia, obejmującej swoim zasięgiem województwo podlaskie.

⁸ Zarządzenie nr 126/15 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 12 grudnia 2015 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Hajnówka.

⁹ Dalej „EZD SmartDoc”.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Hajnówka Nr XVI/122/16 z 29 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Rozwoju Miasta Hajnówka na lata 2016–2025 (dalej „Strategia Rozwoju na lata 2016–2025”).

¹¹ Zebrano 16 ankiet, które wypełniły osoby z wykształceniem wyższym, wśród których 67% złożyły kobiety, 33% mężczyźni; 70% respondentów było w wieku 45–60 lat, a 30% stanowiły osoby w wieku 25–44 lat.

Usługi udostępniano w 11 kategoriach, w szczególności w zakresie:

- spraw obywatelskich (dowody osobiste, meldunki, wybory) – 16 usług¹²;
- podatków i opłat – siedem¹³;
- dowodów osobistych, meldunków i wyborów – sześć¹⁴;
- urodzenia, małżeństwa i zgonów – dwie¹⁵.

W przypadku ośmiu kategorii [1] pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu; [2] bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (imprezy masowe, zgromadzenia publiczne, sprawy obronne); [3] budownictwo, architektura, urbanistyka; [4] gospodarka komunalna; [5] geodezja, kartografia; [6] ochrona środowiska; [7] zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki) i [8] inne – Urząd udostępnił mieszkańcom po jednej usłudze¹⁶.

W Urzędzie nie udostępniano usług elektronicznych w sześciu dziedzinach: [1] komunikacja, drogownictwo i transport; [2] kultura, sport, turystyka, oświata; [3] nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe; [4] ochrona praw konsumentów; [5] rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo; [6] rozwój regionalny. (akta kontroli str. 14-17)

3. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. mieszkańcy zgłosili do Urzędu 138 spraw za pośrednictwem dwóch ESP, w tym:

- 18 spraw od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.,
- 50 spraw od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r.,
- 70 spraw 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 120 spraw ze 138 (87%) zarejestrowanych w I półroczu 2020 r. Największy wzrost liczby e-usług odnotowano w przypadku gospodarki komunalnej. W okresie epidemii wpłynęło w tym zakresie 37 spraw, podczas gdy w styczniu i lutym 2020 r., tj. przed jej wybuchem nie zgłoszono żadnej takiej sprawy. Dotyczy to również spraw związanych ze zgłaszaniem wniosków o wydanie dowodu osobistego (25 wniosków przy dziewięciu wcześniejszych), rejestracją urodzenia dziecka (15 wniosków przy trzech wcześniej) oraz wniosków o zameldowanie lub wymeldowanie (siedem wniosków przy jednym wcześniej). Wzrost napływu spraw z zakresu wyborów (32 przy braku spraw tego typu od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.) wynikał z zaplanowanych na 28 czerwca 2020 r. wyborów Prezydenta RP.

W pozostałych kategoriach zainteresowanie obywateli możliwością załatwienia sprawy za pomocą e-usług było znikome¹⁷ lub na poziomie zerowym. Dotyczyło to 12 z 18 grup e-usług (67%), w tym pięciu z 11 grup (45,5%) z przygotowanymi dla mieszkańców usługami elektronicznymi¹⁸. (akta kontroli str. 14-19)

¹² M.in. wnioski o zameldowanie 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 oraz usunięcie niezgodności w przypadku ich wystąpienia, dopisanie się do spisu wyborców, udostępnienie rejestru wyborców,

¹³ M.in. złożenie DT-1 deklaracji na podatek od środków transportowych, DR-1 deklaracji na podatek rolny – Ministerstwo Finansów, IN-1 Informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych – Ministerstwo Finansów.

¹⁴ M.in. wnioski o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, udostępnianie z Rejestru Dowodów Osobistych dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

¹⁵ Dotyczyły zgłoszenia urodzenia dziecka oraz wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego.

¹⁶ Dotyczyło to m.in. możliwości złożenia pisma ogólnego do podmiotu publicznego, wniosku o zasiłek powodziowy w kwocie do 2 tys. zł, wydania wypisu i wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub wniosku Rodzina 500+.

¹⁷ Dotyczyło to budownictwa, architektury, urbanistyki oraz innych grup usług elektronicznych – zarejestrowano po jednym wniosku.

¹⁸ Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu; Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (imprezy masowe, zgromadzenia publiczne, sprawy obronne); Geodezja, kartografia; Ochrona środowiska; Zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki).

Burmistrz wyjaśnił, że: „Prawdopodobną przyczyną braku zainteresowania bądź znikomego zainteresowania poszczególnymi e-usługami z platformy e-PUAP może być zbyt sformalizowanie tych usług – należy wypełnić formularz rejestracyjny – niezbędne jest podanie danych kontaktowych oraz identyfikacyjnych, założyć konto na ePUAP. Następnie w celu skorzystania z e-usług konieczne jest posiadanie profilu zaufanego – tu znowu należy wypełnić formularz, a następnie w ciągu 14 dni udać się do Punktu Potwierdzającego z dowodem osobistym lub paszportem. Mieszkańcy miasta prawdopodobnie wolą udać się bezpośrednio do Urzędu Miasta, by podczas rozmowy z urzędnikiem, zapytać o sposób załatwienia poszczególnych spraw, skorzystać z jego pomocy w sformułowaniu wniosku bądź wypełnieniu formularza. Dostępność pracowników Urzędu oraz bezpośrednie spotkanie wydaje się bardziej spełniać oczekiwania mieszkańców niż samodzielne składanie wniosków poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą platformy e-PUAP. Taki sposób załatwiania spraw przeważnie skraca czas oczekiwania na otrzymanie rozstrzygnięcia – np. prawidłowo złożony wniosek nie wymaga uzupełnień. Inną z prawdopodobnych przyczyn znikomego zainteresowania e-usługami może być tzw. „cyfrowe wykluczenie”.

(akta kontroli str. 104-105)

4. Urząd nie gromadził danych i nie analizował w sposób usystematyzowany poziomu wykorzystania przez obywateli e-usług realizowanych przez ePUAP. (akta kontroli str. 20-21)

Sekretarz Miasta podał, że poziom wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP był sprawdzany na bieżąco. Nie był natomiast objęty systemowym monitoringiem. W jego ocenie „niewielka liczba spraw kierowanych do Urzędu drogą elektroniczną nie wymaga na obecnym etapie konieczności wdrażania narzędzi statystycznych do śledzenia ilości i jakości załatwiania spraw wnoszonych tą drogą”. (akta kontroli str. 84-85, 104-105)

5. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy Hajnówki 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 Urzędem. (akta kontroli str. 22)

6. W Urzędzie podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych (dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw) był system tradycyjny, tj. papierowy¹⁹. W związku z realizacją projektu pn. „Wdrożenie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa”²⁰, zakładającego wdrożenie do użytkowania programu elektronicznego zarządzania dokumentacją („EZD SmartDoc”), od 1 stycznia 2016 r. w Urzędzie wprowadzono teleinformatyczny system do elektronicznego zarządzania dokumentacją, jako system wspomagający²¹. Tradycyjny system prowadzenia dokumentacji pozostał obowiązującym, a wytypowane pilotażowo sprawy wprowadzono do EZD²². Od lipca 2018 r. Urząd zaprzestał skanowania, rejestracji i ewidencjonowania w systemie EZD SmartDoc pism i wniosków petentów napływających drogą tradycyjną (papierową). Sprawa opisana w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzona nieprawidłowość”.

W okresie objętym kontrolą system EZD SmartDoc wykorzystywano do rejestracji i obsługi korespondencji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, wpływającej do Urzędu za pośrednictwem platformy Wrota Podlasia.

(dowód: akta kontroli str. 23-85, 90-103, 106-116)

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. kwalifikowany podpis elektroniczny w Urzędzie posiadały cztery osoby: Burmistrz, Skarbnik Gminy, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego

¹⁹ Zarządzenie nr 78/11 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 17 października 2011 r. w sprawie wskazania systemu wykonywania czynności kancelaryjnych oraz wyznaczania koordynatora czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Hajnówka.

²⁰ Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 Osi Priorytetowej IV Społeczeństwo informacyjne nr WND-RPPD.04.01.00-20-002/11.

²¹ Zarządzenie nr 126/15 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 12 grudnia 2015 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Hajnówka.

²² Elektroniczne zarządzanie dokumentacją polegało na rejestrowaniu dostarczanych do Urzędu przesyłek elektronicznych lub pism w formie papierowej (które skanowano) i wprowadzaniu ich do ewidencji utworzonej w EZD SmartDoc. Wprowadzanym sprawom przypisywano automatycznie nadawany identyfikator.

i jego zastępcą. Profil zaufany w Urzędzie posiadało natomiast 28 pracowników. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. podpisem elektronicznym opatrzone 172 pisma, z czego 150 podpisał Skarbnik Miasta Hajnówka, a 22 pisma – Burmistrz.

(akta kontroli str. 20-21)

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

- cztery z obszaru gospodarka komunalna – deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- cztery z obszaru sprawy osobowe, dowody osobiste – wnioski o wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną,
- cztery z obszaru sprawy obywatelskie, wybory – trzy wnioski o dopisanie do spisu wyborców i jedno powiadomienie o wpisaniu petenta, na jego wniosek, do rejestru wyborców w Białymstoku,
- trzy z obszaru sprawy obywatelskie akty stanu cywilnego – wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego (dwóch aktów urodzenia i jednego aktu zgonu),
- trzy z obszaru sprawy osobowe meldunki – dwa zgłoszenia wymeldowania i jedno zgłoszenie miejsca pobytu stałego,
- jeden z obszaru budownictwo, architektura, urbanistyka – wniosek o wydanie wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- jeden z obszaru sprawy osobowe, urodzenia – zgłoszenie urodzenia dziecka.

(akta kontroli str. 18-19)

Analiza wybranych spraw wykazała, że we wszystkich przypadkach dla klientów Urzędu na portalu ePUAP przygotowano karty usług, zawierające informacje z: [1] opisem usługi; [2] podstawą prawną; [3] miejscem złożenia dokumentów; [4] miejscem załatwienia sprawy; [5] listą wymaganych dokumentów; [6] opłatami; [7] terminami załatwienia sprawy oraz [8] trybem odwoławczym. Wszystkie zgłoszenia zostały podpisane elektronicznie, a ich podpis został pozytywnie zweryfikowany przez pracownika Urzędu. Stosownie do obowiązującej w Urzędzie *Instrukcji kancelaryjnej* każdą sprawę wydrukowano z systemu i zarejestrowano w Kancelarii Ogólnej w dzienniku podawczym, a ich procedowanie odbywało się w tradycyjnym systemie papierowym. Sprawę nanoszenia dekretacji wskazującej osoby lub komórki organizacyjne, wyznaczone do załatwienia sprawy opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzona nieprawidłowość”.

Analiza wykazała również:

1. W dwóch przypadkach wnioski złożone za pośrednictwem platformy ePUAP wymagały uzupełnienia. Informacje o potrzebie dokonania uzupełnień przekazano wnioskodawcom telefonicznie i drogą e-mailową. Wniosek o dopisanie do spisu wyborców wymagał wskazania miejsca pobytu²³, a zgłoszenie miejsca pobytu stałego o tytuł prawny do lokalu objętego zgłoszeniem²⁴. Urząd nie zobowiązywał wnioskodawców do dostarczania dodatkowych danych, informacji lub dokumentów, które były w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej²⁵.
2. Przy załatwianiu 14 spraw Urząd, korzystając z oprogramowania „Źródło”, pozyskiwał dane gromadzone w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych, tj.: PESEL (zgłoszenie urodzenia dziecka), Rejestr Dowodów Osobistych (cztery wnioski o wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną) i Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego (trzy wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego).

²³ Wnioskodawca uzupełnił braki, przesyłając poprawiony wniosek 1 lipca 2020 r. (drogą elektroniczną). Na tej podstawie Urząd poinformował wnioskodawcę (zgodnie z jego zaleceniem) drogą e-mailową o dopisaniu do listy wyborców.

²⁴ Wnioskodawca nie uzupełnił złożonego zgłoszenia. Na tej podstawie Urząd pozostawił zgłoszenie bez dalszego rozpatrywania – informację o konsekwencjach braku uzupełnienia zgłoszenia zawarto w wiadomości e-mailowej, przekazanej wnioskodawcy razem z wezwaniem do uzupełnienia braków.

²⁵ W jednym przypadku podczas rozpatrywania zgłoszenia urodzenia dziecka, Urząd uzupełnił posiadaną dokumentację o kartę urodzenia dziecka nadesłaną w formie papierowej przez jednostkę służby zdrowia.

3. Komórki merytoryczne Urzędu załatwiały sprawy bez zbędnej zwłoki: 16 spraw załatwiono w terminie od jednego do dwóch dni od daty wpływu do Urzędu (sprawy z obszarów gospodarka komunalna, sprawy obywatelskie wybory, akty stanu cywilnego, sprawy osobowe meldunki i budownictwo, architektura, urbanistyka). Sprawy z obszaru sprawy osobowe, dowody osobiste załatwiane były w ciągu 17–38 dni.
4. Podczas rozpatrywania zgłoszonych spraw nie było konieczności kontaktu drogą elektroniczną z inną jednostką administracji publicznej, w celu uzyskania posiadanych przez tę jednostkę danych / informacji / dokumentów dotyczących rozpatrywanej sprawy.
5. Wnioskodawcom umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy drogą telefoniczną oraz e-mailową, a także za pośrednictwem platformy ePUAP. W przypadku czterech postępowań o wydanie nowych dowodów osobistych korespondencję prowadzono za pośrednictwem platformy ePUAP, przy użyciu profilu zaufanego.

Wydane rozstrzygnięcia były przekazywane zgodnie ze wskazaniem zawartym we wniosku, głównie w formie papierowej (w siedmiu przypadkach rozstrzygnięcie przesłano listownie²⁶), w pięciu przypadkach za pośrednictwem platformy ePUAP²⁷, w trzech – drogą e-mailową²⁸, a w pięciu (cztery deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; jedną sprawę pozostawionej bez dalszego procedowania) – przesyłanie rozstrzygnięcia nie było konieczne. (akta kontroli str. 117-121)

8. Przy realizacji e-usług Urząd wykorzystywał dwie elektroniczne skrzynki pocztowe, zamieszczone na platformie ePUAP oraz platformie Wrota Podlasia. 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 w razie awarii można było skontaktować się z centrum serwisowym Service Desk.

W przypadku platformy Wrota Podlasia administrator strony przygotował numer telefonu i adres e-mailowy, za pomocą których można było zgłosić do Helpdesk zauważone problemy w działaniu tej platformy. (akta kontroli str. 20, 122-125, 138-140)

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji awarii występujących w funkcjonowaniu platformy ePUAP i Wrota Podlasia, co uniemożliwiało ocenę liczby, rodzajów, czasu trwania przerw w stabilnej pracy tych platform. Burmistrz podał, że: „platforma ePUAP w okresie objętym kontrolą ulegała awariom wielokrotnie. Zgłoszeń o awarii platformy dokonywano głównie telefonicznie, stąd trudno dziś określić ich liczbę”. W ocenie Burmistrza w skali roku, szacunkowa liczba awarii to co najmniej kilkadziesiąt zdarzeń. Ich przyczyny to:

- „całkowity brak dostępu do strony platformy ePUAP (<https://epuap.gov.pl/>) trwający w różnych okresach czasowych do kilku minut, kilkudziesięciu minut, kilku godzin czy też sporadycznie nawet w okresie ponad dobowym,
- zawieszaniu się platformy na jej wybranych elementach, np. próbując podjąć wysyłkę pisma w jednej z kolejnych faz tworzenia wysyłki (np. w momencie próby podpisania wysyłanego pisma) dochodzi po dłuższym okresie oczekiwania do wyświetlenia strony błędu z informacjami technicznymi nic dla nas nie mówiącymi, co w konsekwencji często doprowadza do konieczności powtórzonego zalogowania się do ePUAP (zerwanie poprzedniej sesji) i konieczności rozpoczęcia wysyłki pisma od początku,
- niedostarczanie niektórych wiadomości do naszych skrzynek odbiorczych ePUAP – o tym, że taka sytuacja miała miejsce dowiadaliśmy się po pewnym czasie od nadawcy pisma, który wobec braku odpowiedzi kontaktował się z nami w celu wyjaśnienia sytuacji, w toku wyjaśniania problemu okazywało się, że nadawca pisma

²⁶ Dotyczyło to trzech wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, trzech wniosków o wymeldowanie i o pobyt czasowy, o wydanie wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁷ Dotyczyło to czterech wniosków o wydanie nowego dowodu osobistego – wnioskodawców poinformowano o dacie odbioru, którego dokonywali osobiście oraz jednego powiadomienia o wpisaniu petenta, na jego wniosek, do rejestru wyborców w Białymstoku.

²⁸ Dotyczyło to trzech wniosków o dopisanie do spisu wyborców.

disponuje EPP (elektronicznym potwierdzeniem przedłożenia), potwierdzającym skuteczne wysłanie pisma na konto ePUAP Urzędu Miasta Hajnówka, lecz ze względu na złą pracę systemu ePUAP ta wiadomość nie została do nas dostarczona, uniemożliwiając nam jej bieżące rozpatrzenie,

- brak dostępu do niektórych załączników odebranych wiadomości – przy próbie otwarcia załącznika komunikat błędu z informacjami technicznymi nic dla nas nie mówiącym – konieczne były w takiej sytuacji zgłaszanie telefoniczne problemu na oficjalną infolinię systemu, często połączone z kilkutygodniowym czasem reakcji zarządców ePUAP."

(akta kontroli str. 20, 126-127)

9. Od 2016 r. Urząd korzysta pomocniczo z systemu EZD SmartDoc, dostarczonego w ramach projektu pn. „Wdrożenie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa” (szerzej sprawa opisana w pkt 6 wystąpienia). Obsługa serwisowa tego systemu odbywała się za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (Instytucji Zarządzającej projektem), która w ramach realizowanego projektu zawarła umowę z firmą zewnętrzną na świadczenie usług gwarancji, wsparcia i asysty technicznej na posiadane przez Urząd system EZD SmartDoc oraz Lokalną Szybę Danych. W okresie trwania umowy Urzędowi umożliwiono zgłaszanie awarii i problemów związanych z EZD SmartDoc poprzez dedykowaną platformę serwisową (<http://sos.wrotapodlasia.pl>²⁹).

(akta kontroli str. 20, 72-85, 90-93, 123-125)

Umowa z firmą zewnętrzną wygasła 21 maja 2020 r.³⁰ Urząd Marszałkowski poinformował, że obowiązek zabezpieczenia posiadanych systemów EZD SmartDoc od 22 maja 2020 r. do 19 maja 2021 r. (koniec okresu trwałości projektu) ciąży na Urzędzie.

(akta kontroli str. 106-108)

Z przeprowadzonej przez informatyka Urzędu analizy kosztów propozycji pakietu trzech umów z firmą zewnętrzną na wsparcie pogwarancyjne systemu EZD SmartDoc³¹ wynika, że ich roczny koszt wynosiłby 43,5 tys. zł. Do 7 lipca 2020 r. Urząd nie podpisał tych umów i nie wybrał podmiotu świadczącego usługi serwisowe systemu SmartDoc. Burmistrz wyjaśnił, że: „Wobec tak wysokiej kwoty nie zdecydowaliśmy się na zawarcie zaproponowanych umów – system SMARTDOC nie jest więc obecnie objęty umową gwarancyjną, zamierzamy w przypadku wystąpienia awarii tego systemu rozwiązać zaistniały problem w ramach własnych zasobów lub jeżeli będzie to konieczne zlecić przeprowadzenie naprawy indywidualnej wyłoniemu wykonawcy”.

(akta kontroli str. 109-116, 127-129)

Awaria platformy serwisowej (brak możliwości zalogowania się na przyznane Urzędowi konto) uniemożliwiała zapoznanie się z historią dokonywanych zgłoszeń problemów i awarii EZD SmartDoc.

(akta kontroli str. 123)

10. W okresie objętym kontrolą działania informacyjno-promocyjne Urzędu 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-online”³² oraz na stronie BIP Urzędu w zakładce sprawy do załatwienia przez poszczególne referaty³³),
- nowych e-dowodach, posiadających wszystkie dotychczasowe funkcje dowodu osobistego oraz ich nowych możliwościach (dostępnych dzięki warstwie elektronicznej), tj. logowania się do portali administracji publicznej (np. ePUAP), elektronicznego

²⁹ Platforma działająca w sieci wewnętrznej stworzonej na potrzeby projektu.

³⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego poinformował wszystkich swoich partnerów, w tym Urząd Miasta Hajnówka o wygaśnięciu 21 maja 2020 r. umowy z firmą MAXTO.

³¹ Obejmuje [1] wsparcie i asystę techniczną systemu SmartDOC, [2] wsparcie techniczne MAXTO dla urządzenia Cisco ISR Q2 2911, [3] wynajem platformy serwerowej BlackBOX.

³² <http://www.hajnówka.pl/urzad1/urzad-on-line.html>

³³ <http://bip.hajnówka.pl/>

podpisywania dokumentów (podpis osobisty), czy korzystania z automatycznych bramek granicznych (np. na lotniskach),

- zmianach w czasie pracy Urzędu (związanych z COVID-19), zakresem i możliwością załatwiania spraw drogą elektroniczną – mieszkańców powiadomiono, że wszelkie sprawy załatwiane będą drogą telefoniczną oraz e-mailową, a także za pośrednictwem platformy ePUAP, przy użyciu profilu zaufanego na adres e-mailowy Urzędu,
- rodzajach elektronicznych usług wyborczych ze wskazaniem adresów, pod którymi były one dostępne³⁴ (o dopisanie do spisu i wpisanie do rejestru wyborców).

(akta kontroli str. 20-21, 130-137, 141-150)

W celu ułatwienia mieszkańcom skorzystania z e-usług, na stronie internetowej Urzędu zamieszczono linki przekierowujące na stronę Cyfrowego Urzędu, znajdującą się na platformie Wrota Podlasia, na stronę www.obywatel.gov.pl z informacjami o sposobie załatwiania elektronicznie spraw w Urzędzie (wydania nowego dowodu z warstwą elektroniczną), a w jednym przypadku ze strony BIP Urzędu bezpośrednio na platformę ePUAP³⁵. Sprawę linków kierujących petentów bezpośrednio na platformę ePUAP opisano w dalszej części wystąpienia, jako „Stwierdzona nieprawidłowość”.

Informacje znajdujące się na stronie internetowej Urzędu były mało czytelne. Nie informowały one wprost, że w celu skorzystania z e-usług konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, nie wskazywały również sposobów uzyskania profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną (umieszczone na stronie internetowej Urzędu linki kierowały petentów do stron kolejnych jednostek publicznych, na których należało wyszukać takie informacje). Burmistrz wyjaśnił, że: „artykuły zamieszczone na stronie Urzędu Miasta Hajnówka i BIP-u nie informują wprost o sposobie i wymogach załatwiania spraw drogą elektroniczną ze względu na niewielką liczbę spraw, jakie mieszkańcy mogą składać w tej formie oraz ze względu na małą ilość spraw kierowanych poprzez platformę ePUAP do Urzędu”. W jego ocenie spowodowane to jest również przyjętym w Urzędzie tradycyjnym (papierowym) sposobem procedowania. (akta kontroli str. 20, 103-105)

11. W latach 2016–2020 (I półrocze) pracownicy Urzędu uczestniczyli w 27 szkoleniach z zakresu wykorzystania komunikacji elektronicznej i obsługi programów komputerowych, głównie z zakresu obsługi programów merytorycznie związanych z wykonywanymi obowiązkami³⁶. (akta kontroli str. 151-157)

W Urzędzie nie prowadzono odrębnych szkoleń pracowników w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji. Natomiast od 1 do 6 lipca 2018 r. oraz od 10 września do 5 grudnia 2019 r. w zakresie ochrony danych osobowych z uwzględnieniem zmian, jakie niesie za sobą wejście w życie RODO, przeszkolono odpowiednio 42 i 60 pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Szkolenia te obejmowały moduły dotyczące m.in. zagrożeń bezpieczeństwa informacji, stosowanych w Urzędzie organizacyjnych i technicznych środków zapobiegania naruszeniom bezpieczeństwa informacji, sposobów postępowania pracowników zapobiegającym naruszeniom oraz skutków naruszenia bezpieczeństwa informacji łącznie z zagadnieniami odpowiedzialności prawnej. (akta kontroli str. 158-170)

³⁴ Dotyczyło to dostępnych na platformie gov.pl wniosków o dopisanie do spisu wyborców – usługa dostosowana do obecnych wyborów prezydenckich; o wpisanie do rejestru wyborców oraz nowej usługi zgłoszenia chęci głosowania korespondencyjnego (dla osób mieszkających w Polsce).

³⁵ Dotyczyło to usługi polegającej na elektronicznym przekazaniu wypełnionej deklaracji w sprawie naliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

³⁶ Dotyczyło to szkoleń z zakresu np. obsługi funkcjonalności oprogramowania QGIS (wieloplatformowego, wolnego i otwartego oprogramowania geoinformacyjnego), systemu Wikac (obsługującego procedury konkursowe – generator wniosków), Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej, aplikacji Źródło (bezpłatnej aplikacji do obsługi rejestrów państwowych), aplikacji LP-PORTAL i RoadMan w zarządzaniu drogami (dostępowych do publicznych serwisów mapowych z informacjami o drogach).

12. Stosownie do postanowień § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, w Urzędzie opracowano, ustanowiono i wdrożono zarządzeniem Burmistrza z 9 lipca 2019 r.³⁷ System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej „SZBI”). Dokumentami składającymi się na SZBI były: [1] Polityka Bezpieczeństwa Informacji (dalej „PBI”); [2] Regulamin wewnętrznych procedur³⁸; [3] Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym³⁹; [4] Rejestr czynności przetwarzania⁴⁰; [5] Analiza Ryzyka (RODO)⁴¹. (akta kontroli str. 235-275)

Ustanowienie, wdrożenie, monitorowanie, przeglądanie, utrzymywanie i doskonalenie SZBI Burmistrz powierzył informatykowi Urzędu, Sekretarzowi Miasta oraz Inspektorowi Ochrony Danych⁴² (dalej „IOD”). (akta kontroli str. 233-234, 244-245)

Na polecenie Burmistrza, część jawna SZBI została upubliczniona i zakomunikowana pracownikom Urzędu, których zobligowano jednocześnie do przestrzegania i stosowania wdrożonego systemu. W lipcu 2019 r. Sekretarz Miasta przekazał wszystkim pracownikom link do wersji elektronicznej przyjętych dokumentów SZBI, a w trakcie szkoleń wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych RODO, zorganizowanych od września do grudnia 2019 r. omówiono problematykę zawartą w SZBI.

(akta kontroli str. 86-123)

Obowiązujący w Urzędzie SZBI uzupełniała dokumentacja przetwarzania danych osobowych, którą opracowano i wdrożono od 2004 r.⁴³, a następnie 16 maja 2018 r.⁴⁴ znowelizowano i dostosowano do obowiązujących uregulowań prawnych⁴⁵. Składała się ona z Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych i Instrukcji zarządzania systemem informatycznym, służącymi do przetwarzania danych osobowych. (akta kontroli str. 171-234)

13. W Urzędzie nie było dokumentacji potwierdzającej cykliczne poddawanie elementów SZBI formalnemu przeglądowi i aktualizacji. Jak wyjaśnił Burmistrz, zadanie aktualizacji SZBI powierzono IOD. W 2019 r. IOD przedstawiła uzupełnienie wdrożonej SZBI, aktualizując ją zgodnie z ustawą o krajowych ramach interoperacyjności o nowe elementy, tj. analizę ryzyka i jednolitą analizę ryzyka KRI. (akta kontroli str. 21, 244-245)

Zadania związane z aktualizacją regulacji wewnętrznych składających się na SZBI, wskazane w § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI, powierzono IOD. W ramach wykonywanych obowiązków IOD opracowała 5 września 2019 r. *Jednolitą Analizę kontrolną Regulaminu Ochrony Danych Osobowych*, która uzupełniła SZBI o zasady sprawdzania, na jakim poziomie kształtuje się poziom ryzyka utraty danych osobowych zarządzanych przez Urząd. Z kolei 19 grudnia 2019 r. opracowała dokumenty pn. *Analiza ryzyka transmisji*

³⁷ Zarządzenie Burmistrza Miasta Hajnówka nr 81/2019 z 9 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji.

³⁸ Regulujący zasady postępowania na stanowiskach pracy w sytuacji naruszeń obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych, ustalenie działań w zakresie odpowiednich praktyk, skatalogowania możliwych naruszeń oraz opisanie procedur działania w przypadku ich wystąpienia.

³⁹ Instrukcja zwana dalej: „Instrukcją zarządzania”.

⁴⁰ Określa on rodzaj środków służących zapewnieniu odpowiedniego stopnia bezpieczeństwa (fizycznych, organizacyjnych i technicznych) wraz z ogólnym opisem tych środków.

⁴¹ Zawierała ona m.in. opis procedur zarządzania ryzykiem i metod jego szacowania (w skali pięciostopniowej) oraz kontekstów i zagrożeń.

⁴² Osoba powołana zarządzeniem Burmistrza Miasta Hajnówka nr 91/2018 z 3 lipca 2018 r. w sprawie powołania Inspektora Ochrony Danych.

⁴³ Zarządzenie Burmistrza Miasta Hajnówka nr 62/04 z 29 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji przetwarzania danych osobowych.

⁴⁴ Zarządzenie Burmistrza Miasta Hajnówka nr 65/18 z 16 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Urzędzie Miasta Hajnówka dokumentacji ochrony danych osobowych, tj. „Polityki Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Hajnówka” oraz „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych Urzędu Miasta Hajnówka”.

⁴⁵ Do przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016 r. str. 1-88, w związku z obowiązującymi w tym czasie art. 36 ust. 2, art. 36a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922) oraz § 3–5 rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

obrad Rady Miasta Hajnówka w Urzędzie Miasta Hajnówka oraz Procedura udostępniania danych w Biuletynie Informacji Publicznej wraz z szacowaniem ryzyka dla transmisji z posiedzeń samorządowców w Urzędzie Miasta Hajnówka, które ustalały metodykę oceny ryzyka bezpieczeństwa danych osobowych oraz skutecznego pomiaru wyselekcjonowanych zabezpieczeń i grup zabezpieczeń, w tym zabezpieczeń przetwarzania danych w systemach informatycznych i poza nimi. (akta kontroli str. 233-234, 276-299)

Z oświadczenia IOD wynika, że w latach 2018–2020 (I półrocze) nie było konieczności aktualizowania SZBI w oparciu o analizę incydentów związanych z naruszeniem zasad bezpieczeństwa informacji, jak również o wyniki przeprowadzonych sprawdzeń i audytu SZBI wdrożonego w Urzędzie. Nie było bowiem incydentów naruszenia zasad bezpieczeństwa, a wykonane sprawdzenia i audyty zakończyły się bez stwierdzenia nieprawidłowości i zagrożeń. (akta kontroli str. 303)

14. W Urzędzie opracowano i wdrożono PBI łącznie z dokumentami wykonawczymi. Przeprowadzony w październiku 2019 r. audyt zewnętrzny⁴⁶ z zakresu bezpieczeństwa informacji pozytywnie ocenił sposób zarządzania ryzykiem w Urzędzie. Nie stwierdził występowania ryzyk w tym zakresie i nie rekomendował opracowania dodatkowych procedur wewnętrznych, uszczegóławiających wdrożoną w Urzędzie PBI. Z kolei w grudniu 2019 r., z inicjatywy IOD, PBI uzupełniono o dokumenty wynikające z analizy ryzyka bezpieczeństwa informacji (sprawa opisana w pkt 13 wystąpienia). (akta kontroli str. 276-299, 306-310)

15. Urząd nie posiadał odrębnego sprzętu i oprogramowania służącego do zarządzania zasobami informatycznymi (służącymi do przetwarzania informacji, obejmującej ich rodzaj i konfigurację). Do gromadzenia bieżących danych oraz prowadzenia inwentaryzacji posiadanego sprzętu i oprogramowania, wymaganych postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI, w Urzędzie wykorzystywano arkusz kalkulacyjny programu „OpenOffice Calc”⁴⁷, prowadząc ewidencję w dwóch odrębnych plikach. W jednym usystematyzowano informacje na temat sprzętu informatycznego ze wskazaniem:

- marki i rodzaju sprzętu,
- charakterystycznych parametrów,
- numeru seryjnego,
- lokalizacji (z nr pokoju),
- wykorzystywanego systemu operacyjnego,
- sposobu wykorzystania sprzętu i użytkownika.

W drugim pliku określono dane na temat:

- zainstalowanego oprogramowania i jego konfiguracji,
- urządzenia, rodzaju zainstalowanych programów i aplikacji,
- użytkownika.

Gromadzone informacje umożliwiały identyfikację poszczególnych jednostek wchodzących w skład systemu komputerowego Urzędu (m.in. ruterów, urządzeń sieciowych, peryferyjnych i mobilnych, zasilaczy, UPS-ów i drukarek, skanerów) oraz przypisania tym jednostkom odpowiedniego oprogramowania i konfiguracji. (akta kontroli str. 21, 318-335)

Sprawdzenia posiadanych informacji na temat zasobów informatycznych dokonano w trakcie oględzin NIK, na podstawie porównania stanu faktycznego⁴⁸ z zapisami prowadzonej inwentaryzacji. Prowadzona baza danych o zasobach IT Urzędu nie zawierała pełnych informacji o posiadanym sprzęcie i oprogramowaniu, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, jako „Stwierdzona nieprawidłowość”.

⁴⁶ Audytor firmy MW libra sp. z o.o. z Rybnika.

⁴⁷ Z możliwością przeniesienia danych do arkusza kalkulacyjnego EXCEL.

⁴⁸ Do próby wytypowano sześć komputerów i drukarkę zlokalizowane w pokoju nr 15 (USC), cztery komputery w pokoju nr 225 (Referat Finansowo-Budżetowy), dwa laptopy w pokoju nr 211 (Biuro Rady Miasta), serwer i ruter w pokoju nr 226 (Informatyk).

16. Urząd wprowadził narzędzia zapobiegające możliwości zainstalowania przez użytkowników nieautoryzowanego oprogramowania na użytkowanych komputerach. Oględziny dziesięciu jednostek komputerowych⁴⁹ wykazały, że żaden z użytkowników nie posiadał uprawnień administratora i możliwości zainstalowania oprogramowania na komputerze. (akta kontroli str. 336-337)

17. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie pracę zakończyło 14 osób, z których 10 posiadało upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. W Urzędzie nie funkcjonowało zarządzanie siecią poprzez centralny system informatyczny, czyli centralne zarządzanie tożsamością i dostępem użytkowników do komputerów. Poprzez usunięcie konta użytkownika na komputerze automatycznie blokowany był dostęp do programów zainstalowanych na tych jednostkach operacyjnych. Sekretarz Miasta wyjaśnił: „(...) nie wprowadzono narzędzi służących do tworzenia, zarządzania, nadawania uprawnień i usuwania kont głównie ze względów finansowych – ograniczony budżet na tego typu wydatki. Jednocześnie stosowano inne prostsze rozwiązania w zarządzaniu kontami – w formie ewidencji prowadzonej przez informatyka Urzędu”.

(akta kontroli str. 21, 336-339, 342-343)

W PBI, obowiązującej od 9 lipca 2019 r., zapisano że osoby odpowiedzialne za kadry w Urzędzie informują niezwłocznie IOD lub Administratora Danych (Burmistrza) o każdej zmianie w zakresie czynności pracowników, która wiąże się ze zmianą zakresu uprawnień do przetwarzania informacji chronionych. Cofnięcie upoważnień do przetwarzania informacji chronionych powinno nastąpić niezwłocznie po zakończeniu wykonywania obowiązków pracownika / użytkownika (pkt 4.8 – 4.9 PBI). Z kolei rozwiązanie stosunku pracy lub odwołanie z pełnionej funkcji powodowało wygaśnięcie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych (pkt 7.5 lit. a tire 9 PBI). Takie zapisy zamieszczono w treści wydawanych pracownikom „Upoważnień i poleceń do przetwarzania danych osobowych”. W dokumentacji nie określono natomiast terminów i formalnych sposobów cofnięcia lub wygaszenia udzielonych upoważnień. Uniemożliwiło to ocenę czy cofnięcie lub usunięcie konta następowało niezwłocznie po ustaniu stosunku pracy.

W Urzędzie prowadzony był rejestr upoważnień do przetwarzania danych osobowych, w którym ewidencjonowano numer, datę nadania i ustania upoważnienia, zakres oraz utworzony identyfikator w systemie informatycznym (login).

Analiza zawartości teczek personalnych 10 osób z upoważnieniami do przetwarzania danych osobowych, które zakończyły pracę w Urzędzie wykazała, że w żadnej nie było formalnych wniosków o zamknięcie kont / odebranie uprawnień. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że konta pracowników, którzy zakończyli pracę w Urzędzie usuwano z dniem ustania stosunku pracy. (akta kontroli str. 241, 273-275, 339, 343-344)

Oględziny stanowisk pracy 10 byłych pracowników z uprawnionym dostępem do systemu informatycznego wykazały, że Urząd uniemożliwił tym osobom dostęp do systemów informatycznych. Konto każdej z nich zostało usunięte z użytkowanego komputera⁵⁰.

(akta kontroli str. 336-337)

18. W latach 2016–2018 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, jako „Stwierdzona nieprawidłowość”.

Systematyczną kontrolę w Urzędzie stanu bezpieczeństwa informacji rozpoczęto po wdrożeniu SZBI. Od 30 października do 14 listopada 2019 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt z zakresu bezpieczeństwa informacji (wymagany postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI), który obejmował sprawdzenie m.in. obowiązującej w Urzędzie dokumentacji dotyczącej ochrony danych osobowych (Polityki Bezpieczeństwa), przestrzeganie przez pracowników regulacji wewnętrznych oraz wynikających z przepisów prawa, w tym wyznaczonego obszaru przetwarzania danych, poprawności korzystania ze zbiorów danych i oprogramowania wykorzystywanego do ich przetwarzania, aktualizacji

⁴⁹ Oględzinami objęto osiem komputerów stacjonarnych i dwa laptopy (wszystkie użytkowane w Urzędzie).

⁵⁰ Na stronie logowania wymieniony był aktualny użytkownik i administrator systemu.

wydzanych upoważnień do przetwarzania danych oraz stosowanych zabezpieczeń i procedur reagowania na incydenty dotyczące naruszenia bezpieczeństwa informacji. W wyniku przeprowadzonego audytu sformułowano rekomendację w zakresie wprowadzenia szyfrowanych dysków na komputerach „strategicznych” dla Urzędu. Do 30 czerwca 2020 r. wydana rekomendacja nie została wdrożona. Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie: „główne ryzyko uzyskania nieuprawnionego dostępu do danych przechowywanych na dyskach systemowych komputerów stacjonarnych i serwerów urzędu sprowadza się do wykorzystania różnego rodzaju ataków pochodzących z sieci publicznej INTERNET lub z „przenośnych” nośników pamięci danych (np. urządzenia „pendrive”) – zabezpieczenia stosowane w systemach teleinformatycznych urzędu (np. firewall, oprogramowanie antywirusowe) wychodzą dokładnie naprzeciw takim zagrożeniom.

(akta kontroli str. 21, 306-312, 346)

Stosownie do obowiązku wynikającego z pkt 7.4.lit. d PBI, IOD opracowała na 2020 rok plan sprawdzeń przestrzegania zasad ochrony danych osobowych. Przewidziano w nich kontrole prawidłowości:

- dostępu pracowników Referatu Polityki Gospodarczej do zbiorów danych, zakresu takiego dostępu i ważności wydanych pracownikom upoważnień do przetwarzania danych osobowych,
- realizacji przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska zadań wynikających z ustawy o RODO (art. 6–9),
- realizacji obowiązku informacyjnego przez pracowników Zespołu Oświaty, Kultury i Sportu (art. 13–14 ustawy o RODO).

Analiza dwóch sprawozdań z przeprowadzonych sprawdzeń wykazała, że IOD nie stwierdził naruszeń przepisów i regulacji wewnętrznych. (akta kontroli str. 313-317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nierzetelnie informował obywateli o sposobach załatwienia spraw drogą elektroniczną. Na swojej stronie internetowej nie zamieścił bowiem linków kierujących osoby zainteresowane bezpośrednio na platformę ePUAP, na której przygotowano dla nich 39 e-usług. Brak takiej informacji utrudniał dostęp obywateli do usług elektronicznych udostępnionych na platformie ePUAP, którzy zmuszeni byli samodzielnie wyszukać ten portal i rodzaj e-usług świadczonych przez Urząd.

Burmistrz wyjaśnił, że: „... nie zamieszczono przekierowań na ePUAP, ponieważ system ePUAP jest z naszej perspektywy systemem zewnętrznym. W trakcie trwania kontroli umieszczono na stronie internetowej Urzędu link E-administracja kierujący petenta na elektroniczną skrzynkę podawczą platformy e-PUAP, zawierający informację, że w celu skorzystania z e-usług konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną <http://www.hajnowka.pl/component/content/article/116-urząd/13686-e-administracja-w-gminie-miejskiej-hajnowka.html>. Jednocześnie informuję, iż w najbliższym czasie uzupełnimy w/w zakładkę o inne istotne informacje dotyczące usług elektronicznych, a w bieżącym roku przystąpimy do całkowitej przebudowy strony internetowej”.

(akta kontroli str. 20-21, 104-105, 301-302)

2. Urząd od 27 lipca 2018 r. zaprzestał rejestracji i ewidencjonowania w systemie EZD SmartDoc pism i wniosków petentów napływających drogą tradycyjną, tj. papierową⁵¹. Stanowiło to naruszenie postanowień §5 zarządzenia Burmistrza w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta

⁵¹ Okres trwałości projektu pn. „Wdrożenie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa”, w ramach którego pozyskano system EZD SmartDoc, upływa 19 maja 2021 r.

Hajnówka⁵², nakazującego skanowanie spraw dostarczanych do Urzędu w formie papierowej oraz ich rejestrowanie w ewidencji utworzonej w EZD SmartDoc.

Burmistrz wyjaśnił, że: „w Urzędzie przyjęto zarządzenie (...) dotyczące realizacji usług dla obywateli z wykorzystaniem lokalnych platform elektronicznych – Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia. Stosowano je jednakże tylko pilotażowo – wprowadzając dokumenty do systemu EZD, a następnie procedując je w systemie tradycyjnym tj. papierowo. Ze względu na zbyt dużą pracochłonność w posługiwaniu się tą platformą zawieszono pracę w tym systemie z dokumentami papierowymi (wymagającymi skanowania i zamieszczania w systemie EZD SmartDoc). Ostatnie pismo wprowadzono do systemu z dniem 27 lipca 2018 roku (...) Dodatkowo nie jesteśmy przekonani co do możliwości technicznych i merytorycznych systemu EZD o nazwie SMARTDOC, który został dostarczony do naszego urzędu w ramach projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności woj. podlaskiego – część II, administracja samorządowa”. System ten jest mało intuicyjny, zbyt skomplikowany w obsłudze. Rozważamy obecnie możliwość, po zakończeniu trwałości przedmiotowego projektu z dniem 19 maja 2021r., zakupu odpowiedniego narzędzia komercyjnego, które pomoże nam wprowadzić e-usługi dla mieszkańców w przyjaznej i dostępnej formie (...)”.

(akta kontroli str. 23-27, 88, 301, 305)

3. W Urzędzie na 19 z 20 objętych analizą pism / wniosków mieszkańców przesłanych do Urzędu drogą elektroniczną, za pośrednictwem platform ePUAP, nie zamieszczano dekretacji zawierającej wskazanie osoby lub komórki organizacyjnej, wyznaczonej do załatwienia sprawy, wymaganej postanowieniami § 39 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „wnioski zgłoszone przez mieszkańców za pośrednictwem ePUAP były procedowane bezpośrednio przez pracownika merytorycznego prowadzącego daną sprawę. Głównym powodem braku dekretacji było dążenie do jak najszybszego niezwłocznego załatwienia wniosku, z tego też powodu po zarejestrowaniu w książce wpływu korespondencja była kierowana do pracownika merytorycznego z uwagi na krótkie terminy załatwiania spraw. W trakcie trwania kontroli zwrócono uwagę pracownikowi sekretariatu by całość korespondencji skierowanej do urzędu była dekretowana przez Burmistrza Miasta Hajnówka”.

(akta kontroli str. 117-121, 305)

4. Urząd nie posiadał aktualnych informacji o wykorzystywanych zasobach informatycznych, obejmującej ich rodzaj i konfigurację, wymaganych postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI. Dotyczyło to:

- nieuwzględnienia w inwentaryzacji zainstalowanego oprogramowania karty kryptograficznej pn. „Szafir” na dwóch komputerach stacjonarnych z 10 objętych badaniem i jednym laptopie z dwóch poddanych oględzinom,
- ujęcia w inwentaryzacji drukarki igłowej w pokoju nr 15, której nie było w pomieszczeniu oraz dwóch ruterów w pokoju nr 226, których nie użytkowano.

Burmistrz wyjaśnił, że stwierdzone różnice pomiędzy stanem faktycznym, a ewidencyjnym, wynikały z następujących powodów:

- program SZAFIR nie został uwzględniony w prowadzonej inwentaryzacji ze względu na to, iż został potraktowany jako element oprogramowania dołączanego do zestawu z podpisem kwalifikowanym – po stwierdzonej w toku badania różnicy program SZAFIR został uwzględniony w inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania urzędu,
- drukarka igłowa „OKI Microline 3321 ECO” została wycofana z eksploatacji i trafiła do magazynu sprzętu urzędu – po stwierdzonej w toku badania różnicy drukarka ta została usunięta z inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania urzędu (dokładnie przesunięta do wykazu sprzętu wycofanego z eksploatacji z miejscem przechowywania pozycji w magazynie sprzętu urzędu),

⁵² Zarządzenia nr 126/15 Burmistrza Miasta Hajnówka z dnia 12 grudnia 2015 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Hajnówka. Dalej „zarządzenie w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonania czynności kancelaryjnych”.

- dwa routery „CISCO 3845-MB” i „Huawei Symantec Secospace USG2000” znajdowały się w inwentaryzacji sprzętu w serwerowni urzędu (pok. 226) z adnotacjami w kolumnie „Uwagi” wskazującymi na fakt zaprzestania ich eksploatacji, po stwierdzonej w toku badania różnicy routery te zostały usunięte z inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania urzędu (dokładnie przesunięte do wykazu sprzętu wycofanego z eksploatacji). (akta kontroli str. 318-337, 342)
5. W latach 2016–2019 (do 30 października) w Urzędzie nie przeprowadzono audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, mimo takiego wymogu określonego w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, obowiązującego od 31 maja 2012 r. Burmistrz wyjaśnił, że do października 2019 r. „Urząd Miasta Hajnówka nie zatrudniał odpowiednich specjalistów mogących wykonać czynności związane z przeprowadzeniem audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji. Głównym czynnikiem determinującym nieprzeprowadzenie audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji, były zbyt niskie zasoby finansowe jednostki. Jednocześnie nie odnotowano wystąpienia ryzyk, które mogłyby wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo informacji”. (akta kontroli str. 21, 342)

IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Rejestrowanie i ewidencjonowanie w systemie EZD SmartDoc wszystkich spraw wpływających do Urzędu.
2. Umieszczanie na otrzymanych pismach i wnioskach dekretacji zawierających wskazanie osoby lub komórki organizacyjnej, wyznaczonej do załatwienia sprawy.
3. Zapewnienie rzetelnych informacji o wykorzystywanych zasobach informatycznych, obejmującej ich rodzaj i konfigurację, stosownie do wymogów rozporządzenia KRI.
4. Przeprowadzanie w Urzędzie, co najmniej raz w roku, audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji

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.

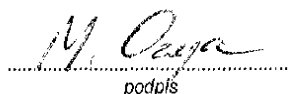
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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, 18 sierpnia 2020 r.

Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa



podpis