



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.011.01.2020

Tomasz Szrama
Burmistrz Obornik
Urząd Miejski w Obornikach,
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76
64-600 Oborniki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Obornikach 64-600 Oborniki, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Szrama, Burmistrz Obornik, od 27 listopada 2014 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	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ .
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 Poznaniu
Kontrolerzy	Maciej Andrzejewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LPO/70/2020 z 8 czerwca 2020 r. oraz nr LPO/105/2020 z 17 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd realizował e-usługi sprawnie i terminowo, jednak nie zawsze w formie zgodnej z żądaniem wnioskodawcy. Za pośrednictwem platformy ePUAP Urząd świadczył 50 usług publicznych. Poziom świadczenia tych usług nie był jednak monitorowany. Urząd na stronach internetowych, w tym na stronie BIP, nie informował kompleksowo o sposobie załatwienia spraw drogą elektroniczną. Informacje w tym zakresie były rozproszone w różnych kartach usług zamieszczonych na BIP i stronie internetowej Gminy oraz przekazywane w formie ulotek.

W Urzędzie inwentaryzowano posiadane zasoby informatyczne, a pracownicy uczestniczyli w szkoleniach dotyczących bezpieczeństwa informacji, w zakresie przewidzianym w rozporządzeniu 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 teleinformatycznych⁴.

Nie wprowadzono jednak odpowiednich rozwiązań organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa informacji. Wbrew postanowieniom § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, uprawnienia do systemów informatycznych nie zawsze były odbierane niezwłocznie po zakończeniu zatrudnienia, a formalna procedura w tym zakresie utraciła moc w 2019 r. Jednocześnie, użytkownicy systemów informatycznych, niebędący pracownikami służb informatycznych, posiadali uprawnienia

¹ tj. 18 września 2020 r.

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

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

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, zwanym dalej „rozporządzeniem KRI”.

administracyjne pozwalające na samodzielne instalowanie oprogramowania na komputerach służbowych, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI. W latach 2016 – 2019, corocznie przeprowadzano w Urzędzie audyt bezpieczeństwa informacji. Zalecenia z audytu przeprowadzonego w 2019 r. nie zostały jednak w pełni wdrożone. W szczególności, w Urzędzie nie opracowano dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), w tym Polityki Bezpieczeństwa Informacji (PBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Świadczenie e-usług przez Urząd Miejski w Obornikach.

1. W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Oborniki na lata 2016-2020⁶ (dalej: Strategia), wśród celów do realizacji wskazano m.in. cyfryzację Urzędu Miejskiego i wzrost dostępności usług publicznych drogą internetową⁷.

(akta kontroli str. 15-50)

W 2016 r. opracowany został projekt pt. „Wdrożenie innowacyjnych e-usług o wysokim poziomie dojrzałości informatycznej na rzecz mieszkańców Obornik”. Zakładał on zaprojektowanie i wdrożenie systemu e-usług⁸ w postaci aplikacji dostosowanych, m.in. do potrzeb osób niepełnosprawnych. Całkowity planowany koszt projektu wynosił: 738 298 zł. W 2017 r. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego odrzucił, złożony przez gminę Oborniki, wniosek o dofinansowanie tego projektu ze względu na jego niekompletność oraz brak spójności informacji zawartych w dokumentacji projektowej⁹. Przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane a Gmina poniosła z tego tytułu wydatki w kwocie 8 610 zł¹⁰.

(akta kontroli str. 913-930, 1167-1170)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że Urząd nie zaniechał działań w zakresie cyfryzacji. Jako przykłady podał: wdrożenie w 2019 r. oprogramowania pozwalającego na bezpośrednie aplikowanie do systemu obsługującego elektroniczny obieg dokumentów wpływających do ESP, rozszerzenie wachlarza e-usług zgodnie z potrzebami wynikającymi z kalendarza wyborczego¹¹, udostępnienie, od 2019 r., na stronie internetowej gminy Oborniki odnośnika do strony podmiotu zewnętrznego umożliwiającej sprawdzenie stanu jakości powietrza na terenie gminy Oborniki. Ponadto wyjaśnił, że stworzenie platformy e-usług na bazie użytkowanego w Urzędzie oprogramowania dziedzinowego wymaga zakupu i wdrożenia dodatkowego oprogramowania, rozbudowy infrastruktury technicznej, przygotowania

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Przyjęta Uchwałą Nr XXII/342/16 z dnia 11 maja 2016 i zmieniona Uchwałą Nr XXXVI/539/17.

⁷ W Tabeli celów cel nr 3.4.1. w ramach celu: 3.4. Poprawa sprawności działania administracji publicznej.

⁸ Planowano wdrożenie, m.in. usług: e-rada - wnoszenie zapytań i interpelacji przez mieszkańców gminy; e-formularze - system co najmniej ośmiu usług (e-Wnioski o: wydanie dowodu osobistego, wymianę dowodu osobistego, dofinansowanie prac młodocianych, przyjęcie do przedszkola, przyjęcie do szkoły, e-Wydawanie zaświadczeń z rejestru mieszkańców, aktów stanu cywilnego, inne (złożenie formularza pn. inne miało dotyczyć np. nieobsługiwanej sprawy).

⁹ Orzeczenie komisji odwoławczej instytucji zarządzającej WRPO 2014+, z dnia 28 kwietnia 2017 r. znak: DPR-II-4.432.17.5.2017 o nieuwzględnieniu protestu.

¹⁰ W związku z umową zawartą z podmiotem zewnętrznym na dostarczenie kompleksowych usług doradczych i analitycznych celem przygotowania projektu.

¹¹ Tj.: e-usługi dotyczące składania wniosków o dopisanie się do spisu lub rejestru wyborców.

nowych procedur oraz przeprowadzenia szkoleń pracowników, co wiąże się z wysokimi kosztami.

(akta kontroli str. 943-961)

2. Usługi elektroniczne świadczone w Urzędzie udostępnione były wyłącznie przy wykorzystaniu ogólnopolskiej platformy ePUAP. Według stanu na dzień 31 maja 2020 r. dla interesantów Urzędu¹² dostępnych było łącznie 50 usług świadczonych drogą elektroniczną w 9 niżej wymienionych grupach rodzajowych:

- Podatki i opłaty (20 usług),
- Sprawy obywatelskie (19 usług),
- Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu (2 usługi),
- Budownictwo, architektura, urbanistyka (2 usługi),
- Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe (2 usługi),
- Akta stanu cywilnego - małżeństwa, urodzenia, zgony (2 usługi),
- Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (1 usługa),
- Geodezja, kartografia (1 usługa),
- Ochrona środowiska (1 usługa).

(akta kontroli str. 891-899, 1002-1007, 1120-1124)

3. W I półroczu 2020 r. Urząd zrealizował łącznie 464 e-usługi, z tego:

- a) w I okresie - od 1 stycznia do 29 lutego – 50 e-usług,
- b) w II okresie - od 1 marca do 30 kwietnia – 129 e-usług, co stanowiło wzrost o 158,0% w stosunku do I okresu,
- c) w III okresie - od 1 maja do 30 czerwca – 285 e-usług, co stanowiło wzrost o 470,0% w stosunku do I okresu.

Najwięcej (362) e-usług zrealizowano w grupie „Sprawy obywatelskie” (78% wszystkich spraw), z czego w II okresie 83, a w III okresie 241 e-usług (wzrost w stosunku do I okresu wynoszącego 38 e-usługi, odpowiednio o 118% i 534%). W tej grupie usług, najwięcej (40,3%) e-usług przypadało na usługę „Dopisanie się do spisu wyborców” – łącznie 146 e-usług, następnie: 80 (22,1% w grupie) na e-usługę „uzyskaj dowód osobisty”, 65 (18,0%) „zameldowanie na pobyt stały i czasowy” oraz 36 (9,9%) „zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dla osób głosujących w Polsce”.

Następnie w grupie „Akta stanu cywilnego - małżeństwa, urodzenia, zgony” zrealizowano łącznie 88 e-usług, co stanowiło 19% całości usług, z tego w II oraz w III okresie po 40 e-usług (wzrost w stosunku do I okresu wynoszącego 8 e-usług o 400%). W tej grupie usług, najwięcej (78,4%) e-usług przypadało na usługę „Wnioskowanie o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego” – 69 e-usług, następnie 19 (21,6% w grupie) na e-usługę „Zgłoszenie urodzenia dziecka”.

W grupie „Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu” – zrealizowano łącznie 10 e-usług w całym półroczu co stanowiło 2,1% całości zrealizowanych e-usług w tym okresie.

Pozostałe zrealizowane e-usługi dotyczyły m.in. podatków i opłat łącznie 2 e-usługi, oraz budownictwa, architektury i urbanistyki – 2.

Spośród 50 dostępnych e-usług, w I półroczu 2020 r. mieszkańcy nie skorzystali z 37 e-usług, w tym najwięcej w grupie „Podatki i opłaty”, z 19 e-usług. Dotyczyły one złożenia deklaracji lub informacji podatkowych (6), udzielenia, ustanowienia,

¹² Indywidualnych, nie przedsiębiorców

zmiany lub odwołania pełnomocnictwa (8), złożenia oświadczenia w sprawach podatkowych (2), ulg w podatku rolnym (2), nadpłaty w podatkach (1). W grupie „Sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory)”, z 12 usług, w tym: zgłoszenia utraty lub uszkodzenia, zgłoszenia lub cofnięcia zawieszenia oraz unieważnienia dowodu osobistego wnioskodawcy lub dziecka albo podopiecznego (4), zgłoszenia wymeldowania z pobytu czasowego, wyjazdu poza granice kraju lub powrotu z takiego wyjazdu (3), związanych z rejestrem wyborców i głosowaniem (5).

Pozostałe e-usługi, w których nie odnotowano realizacji dotyczyły:

- a) w grupie „Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (imprezy masowe, zgromadzenia publiczne, sprawy obronne)” – usługa złożenia wniosku o zasiłek powodziowy w kwocie do 2 tys. zł”,
- b) w grupie „Budownictwo, architektura, urbanistyka” - usługa wydania zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w planie miejscowym,
- c) w grupie „Geodezja, kartografia”, usługa ustalenia numeru porządkowego budynku,
- d) w grupie „Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe” - przyjęcie nieruchomości w dzierżawę i w użyczenie oraz wydanie zaświadczenia z rejestru numerów porządkowych nieruchomości,
- e) w grupie „Ochrona środowiska” – usługa udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie – (usługa centralna).

(akta kontroli str. 1002-1007, 1120-1124)

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn braku korzystania przez mieszkańców z dostępnych e-usług złożył Burmistrz Obornik. Podał on, że brak większego zainteresowania poszczególnymi e-usługami wynika najprawdopodobniej z przyzwyczajenia interesantów do tradycyjnego obiegu dokumentów oraz do bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem. Dodał, że mieszkańcy coraz częściej korzystają z platformy ePUAP. Było to widoczne zwłaszcza w kontekście pandemii COVID-19 gdy zaistniała sytuacja spowodowała wzrost spraw załatwianych tą drogą w Wydziale Spraw Obywatelskich (dalej: SO). Dotyczy to zwłaszcza osób młodych, które na co dzień korzystają z Internetu oraz profilu zaufanego, i którym obsługa Internetu nie sprawia kłopotu.

(akta kontroli str. 943-961)

4. Urząd nie zbierał i nie analizował informacji na temat korzystania przez obywateli z usług świadczonych w formie elektronicznej.

Jak wynika z treści Strategii kontrolowanie procesów wdrożeniowych i osiąganie zamierzonych efektów miał umożliwić zaplanowany system monitorowania. W szczególności, do wskazanych w Strategii celów pośrednich dobrany został zestaw wskaźników bez wskazania odpowiednich mierników.

Liczbę osób korzystających z e-usług ustalono jako wskaźnik oddziaływania dla dwóch celów:

- Wsparcie rozbudowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz budowa instalacji odnawialnych źródeł energii,
- Poprawa sprawności działania administracji publicznej (dla celu tego ustalono także: jako wskaźnik produktu – liczbę systemów elektronicznego obiegu dokumentów, oraz jako wskaźnik rezultatu - liczbę udostępnionych e-usług).

Urząd nie mierzył liczby osób korzystających z e-usług, pomimo że Strategia wskazywała, iż należy ocenić kierunek zmian wskaźników, a gdy zaistnieje taka konieczność, dokonać pogłębionej analizy sytuacji.

(akta kontroli str. 19-50, 943-961, 891-893, 898-899)

Kierownik Biura Promocji i Sportu wyjaśnił, że dotychczasowe wyniki monitoringu Strategii nie były dokumentowane, a Burmistrz Obornik podał, że monitoring jest planowany na koniec okresu obowiązywania Strategii.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, monitorowanie poziomu realizacji celów określonych w Strategii przy pomocy odpowiednio ustanowionych mierników, stanowiłoby przydatne źródło informacji wskazujące na ewentualne problemy w realizacji tych celów. Umożliwiałoby także podjęcie działań korygujących i przyczyniłoby się do sprawniejszej ich realizacji.

(akta kontroli str. 931, 943-952, 956-961, 984-989)

5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski w zakresie świadczenia przez Urząd usług publicznych w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 891-893, 898-899)

6. W okresie objętym kontrolą, obsługą kancelaryjną Urzędu zajmowały się:

- Wydział Promocji, Informatyzacji i obsługi interesanta – Referat obsługi interesanta, od 1 lipca 2012 r.¹³,

- Biuro Obsługi Interesanta (dalej: BOI), od 1 lutego 2016 r.¹⁴, do zadań którego należała m.in. koordynacja działań związanych ze stosowaniem instrukcji kancelaryjnej, przyjmowanie korespondencji adresowanej do organów Gminy i Urzędu, prowadzenie rejestru korespondencji w systemie elektronicznego obiegu dokumentów, kompleksowa organizacja doręczania korespondencji wychodzącej z Urzędu¹⁵.

(akta kontroli str. 68-192, 883-887, 1135-1150)

W Urzędzie nie zostały wprowadzone odrębne regulacje w sprawie obiegu dokumentów. Burmistrz wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie stosowana była instrukcja kancelaryjna określona rozporządzeniem 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 zakładowych¹⁶.

(akta kontroli str. 913-930)

Podstawowym systemem wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny¹⁷.

Dokumenty wpływające do Urzędu były procedowane równolegle, tj. elektronicznie i papierowo, co oznacza że pracownik otrzymywał zarówno wersję elektroniczną dokumentu, jak i dokumentację papierową.

Elektroniczny obieg dokumentów¹⁸, realizowany był w okresie objętym kontrolą przy wykorzystaniu systemu do elektronicznego zarządzania dokumentacją¹⁹ (dalej:

¹³ Tj. od dnia wejścia w życie Zarządzenia Nr 369/2012 Burmistrza Obornik z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Obornikach.

¹⁴ Tj. od dnia wejścia w życie Zarządzenia Nr 319/2016 Burmistrza Obornik z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Obornikach.

¹⁵ Takie same zadania BOI określił Burmistrz Obornika w następujących po sobie zarządzeniach w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Nr 472/2016 z 10 sierpnia 2016 r., Nr 589/2016 z 16 grudnia 2016 r., Nr 767/2017 z 16 czerwca 2017 r., Nr 42/2019 z 28 lutego 2019 r., Nr 120/2019 z 19 lipca 2019 r.

¹⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr. 14 poz. 67.

¹⁷ Zarządzenie Kierownika Urzędu Miejskiego w Obornikach Nr 14/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie wyboru systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Obornikach

¹⁸ Wdrożony w 2009 r., w ramach projektu „Urząd jakiego nie znasz”.

¹⁹ Oprogramowanie pn. SIDAS EZD.

EZD) a zasady tego obiegu nie były objęte odrębnymi procedurami. Burmistrz Obornik wyjaśnił, że procedury takie zostaną opracowane w sytuacji wyboru obiegu elektronicznego jako podstawowego.

Użytkowane w Urzędzie oprogramowanie²⁰ automatycznie migrowało przesyłki wpływające na ePUAP do EZD.

Korespondencja elektroniczna wpływała do Urzędu trzema drogami, tj.: (•) na skrzynkę ePUAP, (•) na skrzynki poczty elektronicznej pracowników i ogólną skrzynkę urzędową, (•) poprzez formularz „Napisz do Burmistrza”²¹ (dalej: Formularz):

- przesyłki wpływające na ePUAP – w związku z synchronizacją EZD z ePUAP trafiały na stanowiska kancelaryjne w BOI, gdzie osoba odpowiedzialna za rejestrację wniosków elektronicznych dokonywała weryfikacji podpisu elektronicznego, której wynik odnotowywała na wydruku dokumentu. Następnie pismo było rejestrowane (przy optymalnej konfiguracji konta interesanta system umożliwiał pobranie jego danych z dokumentu elektronicznego) i jego wersja elektroniczna trafiała do e-obiegu (tam była dalej dekretowana), a jego wydruk – do korespondencji wpływającej, przekazywanej do dekretacji kierownictwu Urzędu (wstępnej dekretacji dokonywał na piśmie pracownik BOI);
- przesyłki elektroniczne przekazane na skrzynki poczty elektronicznej Urzędu lub pracowników Urzędu albo za pomocą Formularza po wstępnej selekcji były drukowane następnie skanowane, rejestrowane i wstępnie dekretowane. Przesyłka wprowadzona do obiegu elektronicznego podlegała dalszej dekretacji w EZD, a jej wersja papierowa wraz z korespondencją wpływającą, przekazywana była do dekretacji kierownictwu Urzędu.

W Urzędzie nie było pisemnej procedury zobowiązującej pracowników przyjmujących korespondencję do weryfikacji aktualności podpisu elektronicznego, którym opatrzone były dokumenty. Weryfikacji takiej dokonywali pracownicy BOI wykorzystując odpowiedni moduł EZD lub odrębne oprogramowanie²². W przypadku stwierdzenia nieważności podpisu elektronicznego lub braku możliwości jego weryfikacji o dalszym postępowaniu z dokumentem decydował kierownik komórki organizacyjnej rozpatrującej sprawę.

W EZD pracownik zakładał sprawę na podstawie otrzymanego pisma, przygotowywał projekt odpowiedzi i przekazywał go przełożonemu do akceptacji w wersji elektronicznej lub tradycyjnej (papierowej).

Projekt odpowiedzi wysyłanej w formie elektronicznej (na adres ESP) należało przedłożyć przełożonemu do akceptacji w systemie w wersji z informacją o opatrzeniu dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Wydruk odpowiedzi należało włączyć do akt sprawy. Dokument miał być podpisywany elektronicznie przez osoby uprawnione i dysponujące podpisem elektronicznym. Jak wyjaśnił Burmistrz Obornik mogły, one jednocześnie dokonać jego wysyłki lub przekazać go do wysyłki przez BOI, skąd wysyłka odbywała się poprzez profil zaufany.

Projekty odpowiedzi na wiadomości przesłane na skrzynki poczty elektronicznej pracowników, ogólną skrzynkę urzędową lub poprzez Formularz należało przedłożyć do akceptacji przełożonemu w wersji papierowej (o ile obywatel nie

²⁰ SIDAS Broker.

²¹ zamieszczony na stronie głównej www.oborniki.pl.

²² [...] - wyłączono informacje na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) w związku z art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.).

zażądał lub nie wyraził zgody na inną formę), a w odpowiedzi przesyłany był ich skan. Na wiadomości o roboczym znaczeniu odpowiedź przekazywana była w treści wiadomości elektronicznej.

Kierownik BOI wyjaśniła, że komórki organizacyjne Urzędu mogły wysyłać pisma w formie elektronicznej przy pomocy EZD, podpisu kwalifikowanego lub profilu zaufanego, przy czym BOI organizowało doręczenie, wychodzącej z Urzędu, korespondencji elektronicznej, którą otrzymało poprzez EZD²³. Dalej podała, że pracownik BOI drukował komórkom organizacyjnym Urzędu dowód doręczenia tych przesyłek, tj. urzędowe potwierdzenie doręczenia (dalej: UPD). Jeżeli natomiast komórka organizacyjna Urzędu wysyłała przesyłkę samodzielnie, wówczas zobowiązana była także wydrukować dowód doręczenia. Ponadto data odbioru pisma jest widoczna dla pracownika obsługującego sprawę, w EZD, który pobiera je z UPD.

(akta kontroli str.: 877-878, 883-886, 913-930, 1104-1111, 1113-1119)

Oględziny systemu EZD oraz analiza wybranych losowo spraw, wykazały, że po wpływie poprzez platformę ePUAP wniosku (dokumentu) do ESP Urzędu był mu nadawany niepowtarzalny identyfikator. Pracownik BOI dekretował wstępnie dokument do Sekretarza Gminy Oborniki (do dalszej dekretacji) lub w sprawach oczywistych (zdefiniowanych) bezpośrednio do właściwej dla rozpatrzenia sprawy komórki organizacyjnej Urzędu. Następnie kierownik tej komórki dekretował pismo na własną komórkę organizacyjną lub np. na podległy mu referat oraz pracownika, który wiązał dokument ze sprawą a następnie, po załatwieniu sprawy tworzył projekt odpowiedzi. Zatwierdzony przez kierownika dokument elektroniczny wysyłany był na skrzynkę ePUAP danego wnioskodawcy (gdy nie zażądał doręczenia dokumentu w formie papierowej lub na swój adres e-mail):

- przez pracowników BOI (dokumenty elektroniczne przesłane do BOI poprzez EZD) następnie, po wygenerowaniu Urzędowego Poświadczenia Doręczenia pracownik BOI przekazywał jego wydruk do właściwej komórki organizacyjnej,
- bezpośrednio przez pracowników poszczególnych komórek, także z pominięciem EZD oraz BOI.

(akta kontroli str. 790-801, 1008-1111, 1113-1116)

W Urzędzie podpis elektroniczny posiadało w czerwcu 2020 r. 20 osób, z tego Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz Gminy, Skarbnik Gminy oraz jego zastępca, Główna Księgowa, sześciu pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich, w tym kierownik i jego zastępca, sześciu pracowników Wydziału Finansowego (dalej: FN), w tym czterech pracowników Referatu Podatkowego (dalej: FNRP), w tym kierownik, kierownik oraz pracownik Biura Zamówień. Dziewięć z tych osób, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. podpisało, przy użyciu podpisu elektronicznego, 71 pism lub wiadomości w ePUAP, w związku z realizacją usług publicznych dla obywateli. Z tego dwa zostały podpisane przez Burmistrza Obornik, dziewięć przez Zastępcę Burmistrza Obornik, 34 przez pracowników SO, 26 przez pracowników RP.

(akta kontroli str. 891-893, 898-899; 932-934, 941-942)

7. Badanie realizacji usług elektronicznych wpływających poprzez ePUAP przeprowadzono na próbie łącznie 20 spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej poprzez ePUAP w okresie pomiędzy 1 stycznia 2020 r., a 30 czerwca 2020 r. Sprawy te dotyczyły następujących obszarów życia publicznego: spraw

²³ i widocznej w zakładce „do podpisu”.

obywatelskich - łącznie trzy²⁴, wydania odpisów aktów stanu cywilnego - łącznie trzy, podatków i opłat - łącznie sześć²⁵ oraz z zakresu planowania przestrzennego - łącznie pięć²⁶.

Powyższe sprawy były dekretowane bezzwłocznie od momentu wpływu (rejestracji) wniosku (formularza w formie dokumentu elektronicznego). We wszystkich sprawach, po ich zarejestrowaniu, dokumenty zostały wydrukowane i opatrzone prezentatą oraz naklejką z datą wpływu, kodem kreskowym i identyfikatorem nadanym przez EZD. Na dokumentach znajdowała się informacja o dacie weryfikacji aktualności podpisu elektronicznego.

W dalszym biegu, sprawy te były załatwiane w formie tylko elektronicznej (odpisy aktów stanu cywilnego), papierowej lub papierowej i elektronicznej.

Poszczególne czynności odnotowywane były w EZD. W badanych sprawach nie było konieczności uzupełniania lub naniesienia poprawek w złożonych wnioskach (formularzach).

EZD nie komunikował się automatycznie z innymi systemami informatycznymi Urzędu w zakresie przysyłania danych niezbędnych dla załatwienia sprawy. Urząd przy załatwieniu spraw nie komunikował się z innymi jednostkami administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w celu uzyskania koniecznych danych/informacji/dokumentów. Sprawy załatwiane były bez konieczności dostarczania danych będących już w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej (KRS, Ewidencja gruntów i budynków, Elektroniczne Księgi Wieczyste).

W dwóch sprawach²⁷ stwierdzono, że rozstrzygnięcie zostało przesłane niezgodnie ze sposobem wskazanym przez wnioskodawcę. W jednej,²⁸ wnioskodawca nie wskazał w jakiej formie chce otrzymać odpowiedź²⁹ jednak otrzymał ją w tradycyjnej formie papierowej, pomimo że nie złożył rezygnacji z formy elektronicznej, o której mowa w art 39¹ § 1d Kodeks postępowania administracyjnego³⁰ (dalej: kpa). Nieprawidłowości w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w niniejszym wystąpieniu, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości .

(akta kontroli str. 943-952, 956-961, 1008-1119.)

Informacji o przebiegu załatwianej sprawy nie można było uzyskać poprzez stronę internetową Urzędu. Burmistrz Obornik wyjaśnił, że informację taką można było uzyskać kontaktując się telefonicznie (po pomyślnej weryfikacji rozmówcy) lub osobiście z pracownikiem odpowiedzialnym merytorycznie za daną sprawę.

(akta kontroli str. 943-952, 956-961)

8. Urząd nie prowadził ewidencji problemów w funkcjonowaniu platformy ePUAP. Według wyjaśnień Burmistrza Obornik w okresie objętym kontrolą platforma nie zawsze działała poprawnie a występujące problemy³¹, pomimo, że powodowały

²⁴ z tego: dwie dot. zameldowania na pobyt stały, jedna dot. wydania dowodu osobistego.

²⁵ z tego: jeden przypadek złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych, trzy wnioski o przesłanie decyzji podatkowej, dwa przypadki przekazania informacji o gruntach.

²⁶ z tego: jeden wniosek o przesłanie projektu decyzji o warunkach zabudowy, jeden wniosek o wydanie zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, trzy wnioski o wyrys i wypis z planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁷ Nr 5592/2020 oraz nr 8653/2020.

²⁸ Nr 5249/2020.

²⁹ Wyrys i wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

³¹ Wśród występujących problemów wymienił:

- brak odpowiedzi systemu, tzn. strona ePUAP nie łądziła się, szczególnie w momentach, które mogły sugerować jego duże obciążenie w skali kraju (np. termin wysyłki sprawozdań itp.); - zawartość skrytki, po zalogowaniu, nie była widoczna a system informował o błędzie wewnętrznym; -

niedogodność pracy, to nie skutkowały nieterminowym załatwieniem spraw. System powracał do właściwego działania po przeładowaniu strony, bądź samoistnie - po kilku minutach lub po paru godzinach.

(akta kontroli str. 891-893, 898-899, 932-934, 941-942)

9. Urząd zapewnił sprawne i nieprzerwane działanie EZD poprzez podpisanie odpowiednich umów z dostawcą oprogramowania³². Dostawca zobowiązany został do reakcji oraz do realizacji zlecenia w określonym czasie, w zależności od kategorii zgłoszenia³³.

(akta kontroli str. 936-940, 1125, 1171-1216)

10. Przeprowadzone w dniach 30 czerwca, 2 lipca oraz 3 września 2020 r. oględziny wykazały, że na stronie internetowej Gminy Oborniki³⁴, jak i w witrynie biuletynu informacji publicznej³⁵ (dalej: BIP) informacje o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną, sprawach możliwych do załatwienia w formie e-usługi, konieczności posiadania w tym celu profilu zaufanego lub dowodu osobistego z warstwą elektroniczną oraz sposobie uzyskania tego dowodu lub profilu zaufanego nie zostały przedstawione w sposób kompleksowy (łatwo dostępny). Informacje w tym zakresie były rozproszone w różnych kartach usług zamieszczonych na BIP i stronie internetowej Gminy oraz przekazywane w formie ulotek.

(akta kontroli str. 785-789, 833-865)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że Urząd nie świadczy usług lokalnych, a jedynie te, które są udostępnione przez organ centralny. Dodał, że każdy obywatel ma dostęp do listy tych usług pod adresem skrzynki podawczej Urzędu³⁶.

Zdaniem NIK, w sytuacji świadczenia przez Urząd usług elektronicznych wskazanym jest, aby informować obywateli kompleksowo, w sposób łatwo dostępny, o sposobach załatwiania spraw tą drogą.

(akta kontroli str. 984-989)

Na stronie internetowej gminy Oborniki, po prawej stronie ekranu, w zakładkach dotyczących Urzędu, znajdował się klawisz - Skrzynka podawcza. Jego wybranie otwierało ogólną stronę portalu ePUAP³⁷. W trakcie kontroli NIK odnośnik został przekierowany do ESP Urzędu.

przy przełączaniu się pomiędzy skrytkami system informował o błędzie wewnętrznym i konieczności ponownego załadowania strony.

³² Umowa z 23 grudnia 2015 r. na modernizację i konserwację systemu w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. następnie umowa z 22 grudnia 2016 r. na okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., a w latach kolejnych na świadczenie usług serwisowych i nadzoru autorskiego nad oprogramowaniem, tj.: umów: nr 60/2018 z 9 marca 2018 r. na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.; nr 39/2019 z 2 stycznia 2019 r. na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz nr 89/2020 z 2 stycznia 2020 r. na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

³³ Tj.: w umowach zawartych na lata 2018, 2019 oraz 2020: błąd krytyczny odpowiednio: jedna godzina robocza oraz dwa dni robocze, błąd poważny: jeden dzień roboczy oraz siedem dni roboczych, błąd drobny: jeden dzień roboczy oraz czternaście dni roboczych; natomiast w umowach zawartych na 2016 r. oraz 2017 r.: zleceniobiorca zobowiązywał się do przystąpienia, rozpoznania i naprawy błędów w następujących terminach: błędy drobne – w czasie 14 dni roboczych od momentu zarejestrowania zgłoszenia, błędy poważne – 7 dni roboczych, błędy krytyczne – 2 dni robocze.

³⁴ <https://www.oborniki.pl/>

³⁵ <http://bip.umoborniki.nv.pl>

³⁶ <https://epuap.gov.pl/wps/portal/strefa-klenta/katalog-spraw/profil-urzedu/5k44l5friti>

³⁷ <https://epuap.gov.pl/wps/portal>

W zakładce „Informacje podstawowe”³⁸ w BIP znajdował się adres skrytki ePUAP Urzędu w formie identyfikatora URI³⁹. Nie był to aktywny odnośnik (link) kierujący bezpośrednio do skrytki, lecz jej identyfikator możliwy do wprowadzenia przy korzystaniu z przeglądarki ePUAP. W trakcie kontroli NIK, na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczono informacje o:

- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej,
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny,
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru,
- tj. dane wymagane w § 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 elektronicznych⁴⁰. Uruchomiony został także aktywny odnośnik do ESP Urzędu.

Na stronie BIP znajdowały się karty usług realizowanych przez Urząd. W treści trzech kart usług⁴¹ nie wskazano możliwości załatwienia sprawy poprzez ePUAP. Treść jednej karty⁴² zamieszczonej w zakładce „Sprawy mieszkaniowe” nie zawierała informacji o możliwości załatwienia sprawy poprzez ePUAP, natomiast w zakładce „Zameldowanie” taką informację zawierała.

(akta kontroli str. 785-789, 833-865)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że informacja o możliwości załatwienia spraw przez ePUAP nie została przekazana redaktorom BIP. Dodał, że zostanie to skorygowane w możliwie najbliższym terminie. Dalej podał, że niejednołitość procedury EW-01 jest wynikiem przeoczenia, które zostanie poprawione.

(akta kontroli str. 943-952, 956-961)

Obywatele składający wniosek o dowód osobisty byli informowani o możliwościach korzystania z warstwy elektronicznej dowodu, jednocześnie otrzymywali te informacje na piśmie. Natomiast w przypadku wniosku złożonego w formie elektronicznej w/w postępowanie odbywa się w chwili odbioru dowodu osobistego.

(akta kontroli str. 881-882, 943-952, 956-961)

Na stanowisku BOI znajdowały się ulotki informujące o stronie ePUAP oraz w jaki sposób potwierdzić profil zaufany w urzędzie.

(akta kontroli str. 879-880)

11. W okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. trzech pracowników Urzędu uczestniczyło w czterech szkoleniach dotyczących świadczenia e-usług⁴³.

(akta kontroli str. 891-893, 900-907)

³⁸ <http://bip.umoborniki.nv.pl/a,16198,informacje-podstawowe.html>

³⁹ /5k44l5ftri/skrytka

⁴⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 180 t.j. – dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych.

⁴¹ Dotyczyło to: PP-07 - Uzyskanie wypisu i wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, EW-15 Odpis aktu stanu cywilnego, GB-05 Uzyskanie ulgi inwestycyjnej.

⁴² EW-01 Zameldowanie na pobyt stały.

⁴³ dotyczyły one: - praktycznej obsługi ESP, - elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych (e-faktura), - elektronicznego nadzoru nad aktami prawnymi (e-nadzór), - wdrożenia systemu EZD, - zapewnienia dostępności dokumentów w formie cyfrowej przez podmioty publiczne.

Szkolenie z zakresu bezpieczeństwa przetwarzania informacji, dla wszystkich pracowników Urzędu zrealizowane zostało w 2016 r. W kolejnych dwóch latach, łącznie sześciu pracowników uczestniczyło w ośmiu szkoleniach z tego zakresu.⁴⁴ W 2019 r. Sekretarz Gminy Oborniki uczestniczył w zjeździe Klubu Sekretarzy Gmin, podczas którego omówiono m.in. temat zmian i wymagań dotyczących poprawy w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji w podmiotach publicznych oraz związanych z tym praktycznych rozwiązań. Informacja z tego zjazdu przekazana została kierownikom komórek organizacyjnych Urzędu w styczniu 2020 r.

Fakt niezapewnienia wszystkim pracownikom szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji w latach 2017 – 2020 Burmistrz Obornik wyjaśnił wysokim kosztem jednostkowym szkoleń.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Urząd zapewnił pracownikom sześć szkoleń z zakresu ochrony danych osobowych, w trzech z nich uczestniczyło, 30 oraz 3 osoby (w 2018 r.) oraz 92 osoby (w 2019 r.).

(akta kontroli str. 891-893, 900-907, 943-952, 956-961, 984-996)

12. Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI)⁴⁵ zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji.

Ww. wymagania uznaje się za spełnione (zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI), jeżeli SZBI został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, a ustanawianie zabezpieczeń, zarządzanie ryzykiem oraz audytowanie odbywa się na podstawie Polskich Norm związanych z tą normą⁴⁶. W pkt. 5.1 i 5.2 normy PN-EN ISO/IEC 27002 wskazano na konieczność opracowania i stosowania polityki bezpieczeństwa informacji.

W Urzędzie nie opracowano i nie ustanowiono SZBI, w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji (PBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 518-611)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że Urząd przewiduje opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji do końca 2020 roku.

(akta kontroli str. 943-952, 956-961)

13. W Urzędzie od 19 lipca 2019 r. obowiązywały, wydane na podstawie art. 24 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2016/679 z dnia

⁴⁴ Tj.: w 2017 r. - sposoby skutecznej ochrony przed cyberzagrożeniami (uczestniczył jeden pracownik); w 2018 r.: ataki na bankowość elektroniczną oraz wycieki i zagrożenia dla informacji (dwóch pracowników); cybersecurity jako element bezpieczeństwa IT oraz bezpieczeństwo danych na urządzeniach mobilnych (dwóch pracowników); nowe perspektywy kontroli zarządczej w kontekście KRI, oraz zmian w zakresie bezpieczeństwa informacji (dwóch pracowników) cyberzagrożenia w jednostce samorządu terytorialnego, w tym rolę kierownictwa jednostki w budowaniu bezpieczeństwa informatycznego, rolę informatyka w procesach bezpieczeństwa informatycznego wraz z przykładami złych praktyk (jeden pracownik); audyt bezpieczeństwa informacji (jeden pracownik); bezpieczeństwo informacji i systemów IT – kompleksowe ubezpieczenie od skutków ryzyk cybernetycznych (jeden pracownik); dostosowanie obszaru IT do wymogów RODO, w tym – możliwość szybkiego podniesienia bezpieczeństwa infrastruktury IT (jeden pracownik)

⁴⁵ W tym szereg regulacji wewnętrznych oraz zapewnia aktualizację tych regulacji w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia.

⁴⁶ W tym: PN-ISO/IEC 27002 - w odniesieniu do ustanawiania zabezpieczeń, PN-ISO/IEC 27005 - w odniesieniu do zarządzania ryzykiem, PN-ISO/IEC 24762 - w odniesieniu do odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania.

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/WE⁴⁷ (zwanego dalej rozporządzeniem ogólnym w sprawie ochrony danych)⁴⁸:

- Polityka ochrony danych osobowych u administratora,
- Procedura dopuszczania nowej osoby do pracy/współpracy/praktyki/stażu u administratora,
- Procedura korzystania ze sprzętu IT i systemów u administratora,
- Procedura zapewnienia prawidłowego przetwarzania danych przy korzystaniu ze sprzętu IT i systemów u administratora⁴⁹,
- Procedura zarządzania zmianą, zapewniania ochrony danych w fazie projektowania i domyślnej ochrony danych u administratora,
- Procedura wynoszenia dokumentacji u administratora,
- Procedura realizacji obowiązku informacyjnego u administratora,
- Procedura realizacji praw osób fizycznych (z procedurą identyfikacji) u administratora,
- Procedura zgłaszania i oceny naruszeń u administratora,
- Zgłaszanie incydentu dotyczącego przetwarzania danych osobowych przez klienta u administratora,
- Procedura prowadzenia ewidencji naruszeń ochrony danych osobowych u administratora,
- Polityka kluczy u administratora,
- Polityka czystego biurka u administratora,
- Polityka czystego ekranu u administratora.

(akta kontroli str. 344-505)

Poprzednio, tj. od 21 maja 2018 r. obowiązywała, wydana na podstawie art. 24 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w sprawie ochrony danych, Polityka ochrony danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Obornikach⁵⁰. Zawierała ona m.in.:

- Procedury bezpieczeństwa fizycznego i bezpieczeństwa informacji,
- Wniosek o nadanie/rozszerzenie/cofnięcie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych,
- Wniosek o nadanie/rozszerzenie/cofnięcie uprawnienia w systemie informatycznym.

(akta kontroli str. 296-340)

W okresie od 14 września 2015 r. obowiązywały⁵¹, wydane na podstawie art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵² oraz § 3 ust. 3 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 informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁵³:

- a) Polityka Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miejskim w Obornikach,
- b) Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym (zestaw procedur opisujących zasady zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych w systemach i aplikacjach informatycznych).

⁴⁷ Dz.U. UE. L. 206.119.1.

⁴⁸ Wprowadzone do stosowania zarządzeniem nr 121/2019 Burmistrza Obornik z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji ochrony danych u Administratora i dotyczyła bezpieczeństwa danych osobowych.

⁴⁹ Zatwierdzona i wprowadzona do stosowania przez Burmistrza w dniu 19 lipca 2019 r.

⁵⁰ Wprowadzona w życie zarządzeniem nr 961/2018 Burmistrza Obornik z dnia 21 maja 2018 r.

⁵¹ Wprowadzone w życie zarządzeniem nr 208/2015 Burmistrza Obornik z dnia 14 września 2015 r.

⁵² Dz.U. z 2016 r. poz. 922 z dnia 28 czerwca 2016 r. (akt utracił moc z dniem 6 lutego 2019 r.).

⁵³ Dz.U. z 2004 r. Nr 100 poz. 1024 (akt utracił moc z dniem 6 lutego 2019 r.).

14. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI, zarządzanie infrastrukturą informatyczną wymaga utrzymywania w urzędzie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

Urząd był w trakcie wdrażania specjalistycznego oprogramowania⁵⁴ do zarządzania infrastrukturą informatyczną. Oprogramowanie to pozwalało na monitoring sieci informatycznej, ochronę danych, zarządzanie użytkownikami, obsługę zgłoszeń, zarządzanie czasem pracy, audyt licencji. Oględziny tego oprogramowania przeprowadzone, w dniu 2 lipca 2020 r. na podstawie wytypowanej do badania próby, obejmującej: 10 komputerów, jeden serwer, dwa laptopy, router i jedną drukarkę, wykazały, że Urząd posiadał aktualne informacje o zasobach informatycznych oraz ich konfiguracji. Oprogramowanie dostarczało w czasie rzeczywistym informacji o urządzeniach w sieci informatycznej Urzędu. Informacja ta zawierała m.in. szczegółowe dane o systemie operacyjnym oraz oprogramowaniu zainstalowanym na komputerach, konfiguracji komputerów, osobie do której sprzęt był przypisany oraz pomieszczeniu, w którym się znajdował. System działał w architekturze klient-serwer, gdzie zainstalowane na stacji roboczej oprogramowanie (tzw. agent) komunikuje się z serwerem bazodanowym przy każdym połączeniu z siecią lokalną Urzędu.

(akta kontroli str. 697-776, 913-930)

Burmistrz Oborniki wyjaśnił, że program na bieżąco monitoruje zmiany sprzętowe, ponadto posiada możliwość generowania raportów zmian dla jednostki komputerowej w określonym przedziale czasowym. [...] ⁵⁵ jest na bieżąco archiwizowana zgodnie z harmonogramem kopii zapasowych. Dodał, że Urząd planuje zakończenie wdrażania tego systemu do końca września 2020 r.

(akta kontroli str. 984-989)

15. W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniach 6 lipca 2020 r. oraz 16 września 2020 r., na pięciu komputerach stacjonarnych oraz pięciu komputerach przenośnych ustalono, że w dziewięciu przypadkach (w tym pięciu komputerach stacjonarnych) użytkownicy mieli możliwość instalowania oprogramowania.

Administrator Systemów Informatycznych (dalej: ASI) wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą w Urzędzie polityką użytkownicy, którym przypisany był komputer, posiadali na tym urządzeniu uprawnienia lokalnego administratora. Pozwalało to, m.in. na instalowanie oprogramowania. Użytkownik nie miał natomiast takiej możliwości logując się do domeny Urzędu z urządzenia, które nie był do niego przypisane.

(akta kontroli str. 802-832, 866-876)

16. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, kierownictwo podmiotu publicznego zobowiązane było do zapewnienia warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie bezzwłocznej zmiany uprawnień osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji.

Badanie przeprowadzone na próbie dokumentacji dotyczącej piętnastu pracowników, którzy zakończyli pracę w Urzędzie w okresie objętym kontrolą, wykazało, że w odniesieniu do 13 z nich nie zastosowano wniosków o odebranie uprawnień. W odniesieniu do pozostałych dwóch osób, które zakończyły pracę

⁵⁴ [...] - wyłączono informacje na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) w związku z art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.).

⁵⁵ Ibidem.

w 2020 r., zastosowano formularze wniosków (ustalone zarządzeniem Burmistrza Obornik⁵⁶, które straciło moc w lipcu 2019 r.). Jeden z tych wniosków sporządzony został w trakcie kontroli NIK - 46 dni od ustania stosunku pracy.

(akta kontroli str. 777-784, 908-911, 965, 967-968)

Burmistrz Oborniki wyjaśnił, że pomimo utraty mocy zarządzenia regulującego stosowanie wniosku o nadanie/ rozszerzenie/ cofnięcie uprawnienia w systemie informatycznym i określającego jego wzór, wniosek ten jest nadal wykorzystywany. Ponadto wyjaśnił, że w związku z zakończeniem pracy przez pracownika, stosowana jest w Urzędzie tzw. karta obiegowa.

(akta kontroli str. 963-966)

Przepisy regulaminu pracy Urzędu⁵⁷ zobowiązywały pracowników do uzyskania odpowiednich wpisów na karcie obiegowej w związku z wygaśnięciem lub rozwiązaniem stosunku pracy.

W wyniku oględzin, przeprowadzonych w dniu 30 czerwca 2020 r., dotyczących kont ww. 15 pracowników stwierdzono, że w trzech przypadkach konta w domenę zostały usunięte, natomiast w pozostałych 12 zablokowane. Z tego w trzech przypadkach blokady dokonano po 12, 46 oraz 89 dniach, od daty ustania stosunku pracy oraz odpowiednio po 13, 46 i 89 dniach, od daty sporządzenia karty obiegowej. Sporządzone karty obiegowe nie zawierały informacji o odebraniu uprawnień w systemach informatycznych. W dwóch przypadkach, w których sporządzony został wniosek o odebranie pracownikowi uprawnień w systemach informatycznych data zablokowania konta była tożsama z datą sporządzenia wniosku.

(akta kontroli str. 193-254, 943-953, 956-962, 969-983, 1126-1134)

Zablokowanie konta po 46 dniach od daty ustania stosunku pracy Burmistrz Obornik wyjaśnił prowadzeniem z pracownikiem rozmów na temat zatrudnienia na umowę zlecenia. W pozostałych dwóch przypadkach Urząd nie znalazł przyczyny zwłoki. Usunięcie kont Burmistrz Obornik wyjaśnił brakiem w Urzędzie sformalizowanej procedury dotyczącej postępowania z kontami użytkowników będących byłymi pracownikami. Dodał, że konta takie będą blokowane.

(akta kontroli str. 965, 1104-1111, 1113-1116)

17. Urząd przeprowadził, w latach 2016, 2017, 2018 oraz 2019, audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. W związku z audytami przeprowadzonymi w 2019 r.⁵⁸ sformułowane zostały 43 rekomendacje. Do 30 czerwca 2020 r. Urząd podjął lub zaplanował działania w celu realizacji 19. Nie wykonał co najmniej dziesięciu. W szczególności: (•) nie wdrożono systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, obejmującego nie tylko ochronę danych osobowych, ale również ochronę innych informacji, (•) nie przeprowadzono przeglądu dokumentacji w związku ze zmieniającymi się wymaganiami prawnymi⁵⁹, (•) nie zgłoszono osoby do kontaktu w zakresie cyberbezpieczeństwa, (•) nie wprowadzono procedury zarządzania incydentami, z punktu widzenia ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, (•) nie szyfrowano nośników danych na urządzeniach wynoszonych poza teren Urzędu, (•) nie wprowadzono procedury

⁵⁶ nr 961/2018 z dnia 21 maja 2018 r.

⁵⁷ Załącznik do Zarządzenia 1/2015 Burmistrza Obornik z dnia 12 czerwca 2015 r., a następnie załączniki do zarządzeń Burmistrza Obornik: 27/2017 z dnia 14 marca 2017 r., nr 5/2019 z 14 czerwca 2019 r. oraz nr K/15/2019 z 16 grudnia 2019 r.

⁵⁸ Audyt bezpieczeństwa sieci informatycznej oraz audyt krajowych ram interoperacyjności

⁵⁹ odpowiednie dostosowanie Regulaminu pracy, oraz klauzul informacyjnych w związku ze zmianami w Kodeksie postępowania administracyjnego.

wdrażania systemów informatycznych w Urzędzie, (•) nie rozszerzono przedmiotu analizy ryzyka, tak aby całościowo obejmowała ona aktywa mające wpływ na bezpieczeństwo informacji, (•) nie wprowadzono regulaminu korzystania z urządzeń mobilnych, (•) nie wprowadzono procedur ciągłości działania.

(akta kontroli str. 584-631, 913-930, 1104-1111, 1113-1116, 1217-1222)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że podjęcie decyzji o wdrożeniu SZBI zgodnego z ISO/IEC27001 wymaga przydzielenia zasobów oraz budżetu na zdefiniowanie i utrzymanie takiego systemu. Dodał, że decyzji takiej nie podjęto ze względu na brak środków finansowych. Ponadto, Burmistrz wskazał, że proces wdrażania systemu bezpieczeństwa informacji jest procesem złożonym, długotrwałym oraz kosztownym a nadto, że trwają prace dotyczące opracowania kompleksowej polityki bezpieczeństwa informacji.

(akta kontroli str. 1104-1111, 1113-1116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W dwóch sprawach: 5592/2020 (wpływ do Urzędu w dniu 25 lutego 2020 r.) oraz 3045/2020 (wpływ do Urzędu w dniu 30 stycznia 2020 r.) wnioskodawcy, w zgłoszeniach pobytu stałego, wnioskowali o dostarczenie zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt stały w postaci elektronicznej na skrzynkę ePUAP. W obydwu przypadkach Urząd wydał zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały w formie papierowej i przesłał je przy pomocy operatora pocztowego. Działanie takie było niezgodne z postanowieniami art. 217 § 4 kpa, zgodnie z którymi zaświadczenie wydaje się w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, jeżeli zażąda tego osoba ubiegająca się o zaświadczenie.

(akta kontroli str. 1024-1039)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że trudno stwierdzić, dlaczego zaświadczenie o zameldowaniu nie zostało wysłane w postaci elektronicznej na skrzynkę ePUAP.

(akta kontroli str. 1064-1072, 1104-1111, 1113-1116)

2) W sprawie nr 5249/2020 obywatel złożył poprzez ePUAP wniosek o zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji, nie wskazując w jakiej formie chce otrzymać rozstrzygnięcie. Wnioskodawca nie złożył rezygnacji z formy elektronicznej, o której mowa w art 39¹ § 1d kpa. W związku z realizacją wniosku, Urząd sporządził: pismo dotyczące wyrażenia przez strony zgody na zawieszenie postępowania oraz postanowienie Burmistrza Obornik o zawieszeniu postępowania, w formie papierowej i przesłał je do wnioskodawcy poprzez operatora pocztowego. Tym samym naruszony został przepis art. 39¹ § 1 pkt 1 kpa, zgodnie z którym doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;

(akta kontroli str. 1008-1020, 1089-1100)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że z uwagi na uczestnictwo w postępowaniu, oprócz wnioskodawcy, także innych stron postępowania, forma dostarczania pism została ujednolicona. Ponadto wskazał, że brak było możliwości wysyłania korespondencji za pośrednictwem ePUAP ze stanowiska pracy w wydziale obsługującym sprawę. W trakcie kontroli NIK, Burmistrz wskazał także, że pracownicy wydziału obsługującego sprawę byli na etapie doszkalania w zakresie wysyłki korespondencji

elektronicznej za pośrednictwem EZD. Dodał, że forma tradycyjna wysyłki korespondencji jest opanowana, a każdorazowe zmiany specyfiki danej czynności administracyjnej sprawiają na początku trudność i wymagają czasu do prawidłowego wdrożenia. Z uwagi na liczbę spraw w wydziale obsługującym sprawę, forma tradycyjna jest szybsza i sprawniejsza w wykonaniu przez pracownika, a wykorzystywanie platformy ePUAP bądź EZD wiąże się z pewnymi utrudnieniami i zaangażowaniem innych osób.

(akta kontroli str. 1104-1111, 1113-1116)

3) Na stronie internetowej BIP Urzędu nie zamieszczono informacji wymaganych dyspozycją § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych, w tym o:

- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych (pkt 2),
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny (pkt 4),
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli.

(akta kontroli str.833-837)

4) W Urzędzie nie opracowano dokumentacji SZBI, o których mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI. Podstawowym elementem SZBI powinna być polityka bezpieczeństwa informacji (PBI). Kompleksowa dokumentacja SZBI (w tym PBI) oraz wdrożenie jej zapisów jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie.

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że polityki zawarte w zarządzeniach⁶⁰ Burmistrza Obornik i opracowane w nich procedury ochrony danych były na tyle uniwersalne, że dotyczą ochrony informacji w szerokim znaczeniu.

(akta kontroli str.913-930)

NIK wskazuje, że ustanowione i aktualizowane - w okresie objętym kontrolą - wewnętrzne regulacje dotyczące m.in. „Polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie” oraz „Instrukcji zarządzania systemem przetwarzającym te dane w systemach informatycznych Urzędu” nie stanowią realizacji obowiązku opracowania kompleksowego zestawu zasad i procedur bezpieczeństwa (PBI).

(akta kontroli str.255-340, 344-505)

5) Dziesięciu użytkowników systemów informatycznych⁶¹ niebędących pracownikami służb informatycznych posiadało uprawnienia administracyjne, w związku z czym mogli oni samodzielnie instalować oprogramowanie na komputerach służbowych. Było to niezgodne z wymaganiami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI. Zgodnie z zapisami normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12, załącznik A, punkt A.9.2.3 przydzielanie i wykorzystywanie praw uprzywilejowanego dostępu należy ograniczyć i nadzorować.

(akta kontroli str.802-832, 866-876)

⁶⁰ Nr 208/2015, 961/2018 oraz 121/2019

⁶¹ Ustalono na próbie dziesięciu stanowisk komputerowych.

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że niektóre programy wymagają pracy na uprawnieniach administracyjnych np. Płatnik, SJO Bestia⁶², Bestia⁶³. Dalej podał, że Urząd jest w trakcie testowania konfiguracji kont użytkowników bez uprawnień administracyjnych i do końca grudnia 2020 r. planuje wprowadzić nowe zasady.

(akta kontroli str. 984-989, 1104-1111, 1113-1116)

6) W Urzędzie nie stosowano sformalizowanej procedury dotyczącej nadawania, modyfikowania oraz odbierania uprawnień w systemach informatycznych a także blokowania kont użytkowników w domenie tej jednostki. Skutkowało to, w trzech przypadkach⁶⁴, zablokowaniem tych kont po 12, 46 oraz 89 dniach od daty ustania stosunku pracy. Tym samym, Burmistrz Obornik nie zapewnił warunków umożliwiających egzekwowanie bezzwłocznej zmiany uprawnień osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 777-784, 965-983,)

Burmistrz Obornik wyjaśnił, że zasady dotyczące postępowania z kontami użytkowników oraz nadawania, modyfikowania i odbierania uprawnień w systemach informatycznych zostaną wprowadzone do stosowania po przyjęciu opracowywanej polityki bezpieczeństwa informacji.

(akta kontroli str. 1104-1111, 1113-1116)

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) przekazywanie wnioskodawcom pism w formie elektronicznej zgodnie z ich żądaniem i w zgodzie z przepisami kpa,
- 2) opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zgodnie z § 20 ust. 1, w zw. z ust. 3 rozporządzenia KRI,
- 3) wprowadzenie rozwiązań systemowych zapewniających ograniczenie liczby pracowników posiadających uprawnienia administratora,
- 4) bezzwłoczne blokowanie dostępu do systemów informatycznych osób, które zakończyły zatrudnienie, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI.

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 Poznaniu. 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.

⁶² System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego –sprawozdawczość jednostek organizacyjnych.

⁶³ Informatyczny System Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego.

⁶⁴ Spośród 15 zbadanych.

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

Poznań, 13 października 2020

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Maciej Andrzejewski
Starszy inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis