



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.011.02.2020

Adam Lewandowski
Burmistrz Śremu
plac 20 Października 1
63-100 Śrem

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Śremie plac 20 Października 1 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu od 6 grudnia 2006 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 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
Kontroler	Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/68/2020 z 8 czerwca 2020 r. (akta kontroli str.1 - 16)

I. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd prawidłowo świadczył e-usługi dla obywateli za pośrednictwem platformy ePUAP. W sposób zrozumiały i łatwy do identyfikacji informowano mieszkańców na stronach internetowych o sposobie załatwienia spraw drogą elektroniczną. Monitorowano także poziom świadczenia usług w formie elektronicznej i podejmowano działania mające na celu rozpowszechnienie informacji o usługach świadczonych w ramach ePUAP.

Za pośrednictwem platformy ePUAP obywatele mogli skorzystać z 50 e-usług ujętych w dziewięciu grupach usług. Wpływające do Urzędu sprawy były załatwiane bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem informacji znajdujących się w Urzędzie oraz danych zgromadzonych w innych rejestrach publicznych bez zobowiązania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych informacji lub dokumentów będących w posiadaniu Urzędu lub innych urzędów administracji publicznej. W kontrolowanej jednostce, podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych jest system tradycyjny (papierowy obieg dokumentów), wspomagany elektronicznym systemem obiegu dokumentów.

W Urzędzie wdrożono rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji, zapobiegając także instalacji nieautoryzowanego oprogramowania. Inwentaryzowano posiadany sprzęt komputerowy i oprogramowanie, przy czym informacje w tym zakresie nie obejmowały powiązań pomiędzy sprzętem i zainstalowanym na nim oprogramowaniem. W przypadku czterech osób, które zakończyły zatrudnienie, na

¹ tj. do dnia 12 sierpnia 2020 r.

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

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

skutek niedopatrzania, nie zablokowano bezzwłocznie dostępu do ich kont (stało się to dopiero w trakcie kontroli NIK).

Stwierdzone w kontrolowanej działalności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieopracowania i niewdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, a w szczególności Polityki Bezpieczeństwa Informacji, co było niezgodne z wymaganiami § 20 ust. 1 w zw. z ust. 3 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 teleinformatycznych⁴;
- braku bezzwłocznego odbierania uprawnień do systemów pomimo zakończenia zatrudnienia w urzędzie, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵ (dalej: rozporządzenie KRI); nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- niedokonania weryfikacji podpisów elektronicznych na dokumentach wpływających do Urzędu w 15 (z 20) poddanych kontroli sprawach, co w ocenie NIK, mogło wynikać z braku pisemnych procedur obiegu/zarządzania dokumentami regulujących komunikację elektroniczną w Urzędzie i załatwianie spraw w formie elektronicznej;
- braku informacji o powiązaniach pomiędzy posiadanym przez Urząd sprzętem i zainstalowanym na nim oprogramowaniem, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Świadczenie e-usług przez Urząd Miejski w Śremie.

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą Rady Miejskiej Nr 317/XXXIV/2013 z 25 kwietnia 2013 r. przyjęto Strategię Rozwoju Gminy Śrem na lata 2013-2020. W programie strategicznym nr 7 „Sprawne zarządzanie Gminą” założono, że w latach 2013-2020 realizowany będzie projekt strategiczny 7.2. „Zintegrowanie systemu informatycznego Urzędu i wszystkich jednostek gminnych”. W ramach realizacji tego projektu postawiono następujące zadania do wykonania: dokończenie budowy sieci Śrem@n – modernizacja sieci w jednostkach oraz jej rozprowadzenie w oparciu o technologie radiowe, zintegrowanie wybranych programów informatycznych oraz usprawnienie komunikacji pomiędzy jednostkami, wymiana sprzętu komputerowego w Urzędzie co 4 lata (oraz przekazywanie używanego sprzętu do jednostek, np. szkół) i wydłużenie do 2020 roku Programu Informatyzacji Gminy (obowiązującego do 2013 roku).

W dokumencie tym zawarto także ogólny zapis, że zadaniem samorządu jest świadczenie coraz większej palety usług za pośrednictwem Internetu. Poza ww. nie uwzględniono jednak innych działań dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych,

(akta kontroli str. 17-23)

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

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

2. Według stanu na dzień 31 maja 2020 r. liczba usług dostępnych w formie elektronicznej dla mieszkańców⁶ za pośrednictwem platformy ePUAP wynosiła łącznie 50. Spośród tych usług najwięcej było dostępnych w grupie:

- Dowody osobiste, meldunki, wybory - 23;
- Pismo ogólne, Skargi, wnioski, zapytania do urzędu - 6;
- Budownictwo, architektura, urbanistyka - 6;
- Podatki i opłaty - 5;
- Komunikacja, drogownictwo i transport - 3;
- Gospodarka komunalna - 2;
- Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe - 2;
- Urodzenia, małżeństwa, zgony - 2;
- Zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki) - 1.

Trzy usługi dotyczące: wydania wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), wydania zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w MPZP oraz wydania zaświadczenia z rejestru numerów porządkowych nieruchomości, poza ogólnopolską platformą ePUAP, dostępne były równolegle przez platformę System Informacji Przestrzennej Śrem⁷. Usługi te były zintegrowane z platformą ePUAP. Zasięg danych przestrzennych zawartych na platformie obejmował gminę Śrem. Z platformy tej mógł korzystać każdy użytkownik.

(akta kontroli str. 24-30)

3. Liczba usług elektronicznych, jaka została zrealizowana dla mieszkańców w Urzędzie w I półroczu 2020 r. za pośrednictwem ePUAP wyniosła łącznie 1.076, z tego:

- a) w I okresie - od 1 stycznia do 29 lutego – 87 e-usług,
- b) w II okresie - od 1 marca do 30 kwietnia – 324 e-usług, co stanowiło wzrost o 372,4% w stosunku do I okresu,
- c) w III okresie - od 1 maja do 30 czerwca – 665 e-usług, co stanowiło wzrost o 765,5% w stosunku do I okresu.

Struktura zrealizowanych usług elektronicznych dla mieszkańców, wg grup oferowanych usług, w trzech przedziałach czasowych (styczeń-luty, marzec-kwiecień i maj-czerwiec 2020) kształtowała się następująco:

- Dowody osobiste, meldunki, wybory: 42, 204 i 556,
- Urodzenia, małżeństwa, zgony: 17, 92 i 82,
- Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu: 19, 17 i 21,
- Podatki i opłaty: 9, 8 i 6,
- Budownictwo, architektura, urbanistyka: 0, 3 i 0.

Istotny wzrost liczby załatwionych spraw w miesiącach marzec – kwiecień i maj – czerwiec w porównaniu do okresu styczeń – luty 2020 roku nastąpił w grupie usług „Dowody osobiste, meldunki, wybory” (wzrost w stosunku do I okresu odpowiednio o 485,7% i 1.323,8%) oraz „Urodzenia, małżeństwa, zgony (wzrost w stosunku do I okresu odpowiednio o 541,2% i 482,4%).

Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji podał w wyjaśnieniu, że wzrost liczby realizowanych przez mieszkańców spraw w Urzędzie przez platformę

⁶ Bez przedsiębiorców.

⁷ Pod adresem internetowym <http://sip.srem.pl/>.

ePUAP w okresie styczeń-czerwiec 2020 r. był spowodowany pandemią COVID-19 i preferowaną obsługą zdalną oraz wyborami prezydenckimi.

(akta kontroli str. 31, 33)

Spośród dostępnych 50 e-usług, mieszkańcy nie korzystali z ośmiu, udostępnionych w grupach: „Gospodarka komunalna”, „Komunikacja, drogownictwo i transport”, „Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe”, „Zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki)”. W nieznacznym zakresie (trzy zrealizowane usługi w I półroczu 2020 r.) korzystano z e-usług w grupie „Budownictwo, architektura, urbanistyka.”

Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji wyjaśnił, że klienci Urzędu tłumaczą brak zainteresowania poszczególnymi e-usługami oferowanymi przez platformę ePUAP:

- a) chęcią bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem, tradycyjną obsługą, skonsultowania i wytłumaczenia ewentualnych wątpliwości przy załatwianiu sprawy,
- b) brakiem wystarczającej wiedzy na temat platformy ePUAP,
- c) brakiem szczegółowych informacji oraz popularyzacji ePUAP w mediach ogólnopolskich,
- d) skomplikowaną obsługą platformy ePUAP - złożony interfejs,
- e) utrudnionym wyszukiwaniem usług na platformie ePUAP,
- f) faktem, że tylko część e-usług w ePUAP posiada łatwy do wypełnienia formularz,
- g) problemami ePUAP (np. zawieszenia portalu, długi czas oczekiwania na kod sms) zniechęcającymi do ponownego korzystania z portalu,
- h) faktem, że część e-usług nie posiada szczegółowych informacji (np. dane o konsulatach – przy wydaniu dowodu osobistego za granicą),
- i) koniecznością wizyty w Urzędzie przy potwierdzaniu profilu zaufanego – w szczególności dotyczy klientów banków, które nie oferowały usług w ramach ePUAP,
- j) złożonością sprawy,
- k) brakiem zaufania do technologii elektronicznych (troska o dane osobowe),
- l) wykluczeniem informatycznym.

(akta kontroli str. 32)

4. Poziom wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP był objęty bieżącym monitoringiem. Od 2001 r. Urząd posiadał System Zarządzania Jakością wg normy ISO 9001:2015⁸. Celem jednego z określonych tam procesów⁹ była: organizacja komunikacji społecznej nastawionej na dialog z mieszkańcami i podniesienie aktywności obywatelskiej, tworzenie właściwego wizerunku Urzędu, promocji Gminy, organizacji rozwoju informatyzacji Gminy i Urzędu. Ustanowione wskaźniki realizacji celów dotyczyły m.in.: liczby spraw obsługiwanych za pomocą ePUAP i liczby potwierdzonych profili zaufanych. Wymienione wyżej wskaźniki przedstawiane były w rocznych sprawozdaniach z monitorowania procesów Systemu Zarządzania Jakością.

Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji wyjaśnił, że sprawozdania te omawiane były z Burmistrzem Śremu podczas corocznych narad z naczelnikami pionów, w pierwszym kwartale roku. Podczas spotkań analizowane były

⁸ Nr Certyfikatu NC-263.

⁹ „Komunikacja społeczna i informatyzacja”, wcześniej „Obsługa Inwestorów i Informatyzacja”.

rozbieżności pomiędzy uzyskanymi, a planowanymi wartościami wskaźników procesów, problemy jakie wystąpiły w trakcie realizacji procesów oraz propozycje ich udoskonalenia, a także ustalane były planowane wartości wskaźników oraz ich progi akceptowalności na kolejny okres. Urząd jest jednym z pierwszych, który dla mieszkańców powiatu śremskiego zainicjował i kontynuuje potwierdzanie profili zaufanych i nadal pozostaje jedynym urzędem w regionie śremskim (poza oddziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędem Skarbowym oraz bankami), który świadczy przedmiotową usługę. Wyniki monitoringu e-usług wskazują na rosnące zainteresowanie mieszkańców obsługą w formie elektronicznej, dlatego usługa potwierdzanych profili zaufanych będzie kontynuowana. Liczba pism realizowanych za pomocą platformy ePUAP wzrasta z uwagi na rosnącą popularność ePUAP jako narzędzia do wymiany dokumentów pomiędzy Urzędami.

(akta kontroli str. 34-43)

5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej lub wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji Urzędu z mieszkańcami.

(akta kontroli str. 44-54)

6. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu, załatwiania i rozstrzygania spraw, wskazanym w zarządzeniu NR 11/2016 Kierownika Urzędu z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie rejestracji i wysyłki dokumentów oraz sposobu wykonywania niektórych czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Śremsku, był tradycyjny (papierowy) system wykonywania czynności kancelaryjnych, wspomagany elektronicznym systemem obiegu dokumentów.

W odniesieniu do korespondencji wpływającej do Urzędu za pośrednictwem ePUAP, w ww. zarządzeniu zapisano jedynie, że rejestracja korespondencji przychodzącej odbywa się w Kancelarii¹⁰ poprzez ePUAP – następuje automatyczny import dokumentów z systemu ePUAP. Dekretacja elektronicznej korespondencji odbywa się w dzienniku głównym¹¹, w ten sam sposób, co dekrety korespondencji tradycyjnej.

(akta kontroli str. 55-84)

Dokumenty wpływające w wersji elektronicznej (poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą) podlegały rejestracji w systemie i były przekazywane do realizacji odpowiednim osobom, zgodnie z zakresem nadanych uprawnień (po zbadaniu sprawy przygotowywano projekt rozstrzygnięcia, następowało podpisanie decyzji i wysyłka odpowiedzi do strony postępowania). System dokonywał automatycznego importu dokumentów z systemu ePUAP i rejestrował je w dzienniku korespondencji przychodzącej. Pracownik kancelarii dokonywał wstępnej dekretacji i przesyłał sprawy do Sekretarza, który dokonywał ostatecznej dekretacji i przekazywał je do naczelników poszczególnych pionów. Następnie naczelnicy pionów dekretowali pisma na odpowiednich pracowników.

Pracownicy załatwiający sprawy każdorazowo korzystali z systemu, w którym zapisują się automatycznie wszystkie czynności wykonywane w sprawach. Tworząc projekt pisma wychodzącego o nadanym przez system numerze, pracownicy wybierali adresata i sposób wysyłki – eAdres; i przekazywali do akceptacji do naczelnika pionu. Po zaakceptowaniu proponowanej odpowiedzi naczelnik pionu dokonywał akceptacji i podpisywał pismo podpisem kwalifikowanym. W części spraw akceptujący podpisywał odręcznie wydrukowaną treść pisma w postaci elektronicznej - egzemplarz przeznaczony do włączenia do akt sprawy, podpisany podpisem kwalifikowanym przez bezpośredniego przełożonego. Następnie dokument wracał do pracownika,

¹⁰ Zespół Obsługi Kancelaryjnej i Sekretariatu.

¹¹ § 8 ust. 1 pkt 1 ppkt c)

który dokonywał wysyłki pisma za pomocą systemu, a dokument zmieniał status na wysłany. System automatycznie przysyłał pismo na platformę ePUAP, dołączając do sprawy Urzędowe Poświadczenie Doręczenia (UPD). W przypadku wysyłki pism adresowanych do osób fizycznych – UPD było automatycznie generowane przez platformę ePUAP i przesyłane do systemu, po odbiorze pisma przez wnioskodawcę lub po 14 dniach w przypadku, gdy wnioskodawca nie dokonał jego odbioru.

(akta kontroli str.94-96)

Profil zaufany posiadało 37 pracowników, a podpis kwalifikowany 29 pracowników Urzędu. W okresie od 1 stycznia do 10 czerwca 2020 r. 14 z tych osób podpisało podpisem kwalifikowanym 600 dokumentów wysłanych za pośrednictwem platformy ePUAP.

W Urzędzie dokumenty elektroniczne wysyłane do odbiorców podpisywali Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Skarbnik oraz pracownicy posiadający upoważnienia nadane przez Burmistrza wg kompetencji, posiadający elektroniczny podpis kwalifikowany. W systemie Burmistrz Śremu kwalifikowanym podpisem elektronicznym podpisywał dokumenty wychodzące z Urzędu Miejskiego w Śremie w formie elektronicznej przekierowane do jego akceptacji przez naczelników pionów.

(akta kontroli str. 91,92, 94-96)

7. Badanie realizacji usług elektronicznych wpływających przez 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.¹² Stwierdzono, że:

- a) dekretacja na pracownika prowadzącego daną sprawę następowała w terminie do trzech dni, od momentu wpływu/rejestracji sprawy (wniosku/formularza w formie dokumentu elektronicznego),
- b) w przypadku, gdy badane wnioski/formularze (w formie dokumentu elektronicznego) nie były wypełnione poprawnie i wymagały korekt, Urząd wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia lub naniesienia poprawek, co nie wymagało stawiennictwa wnioskodawcy w Urzędzie; odbywało się to w formie komunikacji elektronicznej,
- c) system elektronicznego obiegu dokumentów w Urzędzie nie komunikował się automatycznie z innymi systemami informatycznymi Urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych dla załatwienia sprawy,
- d) w trzech sprawach wystąpiła potrzeba dostarczenia przez mieszkańców dodatkowych dokumentów¹³, nie wystąpiła natomiast potrzeba komunikowania się z innymi jednostkami administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w celu uzyskania koniecznych danych/ informacji/dokumentów,
- e) Urząd korzystał z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych, takich jak np.: CEIDG, PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego, EGIB, elektroniczne księgi wieczyste, rejestr wyborców,

¹² Dowody osobiste, meldunki, wybory - 4, Pismo ogólne, Skargi, wnioski, zapytania do urzędu – 6, podatki i opłaty – 7, Budownictwo, architektura, urbanistyka – 2, Urodzenia małżeństwa zgony – 1.

¹³ dokumenty dotyczące pomocy publicznej i sytuacji ekonomicznej (bilanse i rachunki zysków i strat za 3 lata wstecz); załączenie mapy w celu weryfikacji co najmniej rozpoczęcia budowy budynku oraz spełnianie warunków stałego zamieszkania na obszarze gminy.

- f) w Urzędzie umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy, zarówno przez ePUAP, jak i telefonicznie, mailowo, papierowo, osobiście,
- g) badane sprawy załatwiane były zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej,
- h) w 15 badanych sprawach (na 20) nie zawarto adnotacji o przeprowadzonej weryfikacji podpisu elektronicznego.

Zgodnie z § 47 ust. 4 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 zakładowych¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej), pracownicy Urzędu powinni na wydruku opatrzonym pieczęcią wpływu nanieść informację o ważności podpisu elektronicznego i integralności podpisanego dokumentu oraz dacie weryfikacji, a także czytelny podpis sporządzającego wydruk.

Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji wyjaśnił, że powodem braku weryfikacji podpisów było niedopatrzenie pracowników prowadzących te sprawy.

- i) w jednej ze spraw o udostępnienie informacji publicznej wnioskodawca wykorzystał do wysyłki tego pisma skrzynkę ePUAP innej osoby.

Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji podał w wyjaśnieniu, że forma wniosku o udostępnienie informacji jest dowolna nie narzuca wymogów wysyłki oraz wnioskodawcy. Każda osoba ma prawo do informacji publicznej niezależnie od sposobu żądania informacji, dlatego odpowiedź została udzielona i przekazana na wskazany we wniosku adres skrzynki ePUAP.

(akta kontroli str. 97-102)

8. System jest zintegrowany z platformą ePUAP. W tej konfiguracji w okresie objętym kontrolą platforma ePUAP działała sprawnie i bezawaryjnie. Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji podał w wyjaśnieniu, że strona internetowa platformy ePUAP nie zawsze działała prawidłowo. Główne problemy dotyczyły logowania do ePUAP przez stronę internetową i miały charakter incydentalny. Przy podpisywaniu dokumentów za pomocą profilu zaufanego, SMSy przychodziły z dużym opóźnieniem. Najczęściej pracownik czekał (od kilku do kilkunastu minut), aż platforma zacznie funkcjonować prawidłowo. W przypadku problemów technicznych w funkcjonowaniu platformy ePUAP, pracownik zgłaszał problem do Zespołu Informatycznego Urzędu. Pracownik Zespołu Informatycznego sprawdzał, czy stanowisko komputerowe działa prawidłowo i dokonywał ewentualnych poprawek. Urząd nie posiadał spisanych regulacji w powyższym zakresie. Zgłoszenia najczęściej dotyczyły braku możliwości zalogowania się do platformy ePUAP i ustępowały po określonym czasie. Nie dokonywano zgłoszeń do centrum pomocy Użytkowników ePUAP w Centralnym Ośrodku Informatyki Ministerstwa Cyfryzacji.

(akta kontroli str. 103)

9. W dniu 30 listopada 2004 r. Burmistrz zawarł z zewnętrznym podmiotem gospodarczym umowę nr 24/2004 na dostawę licencji, instalację i wdrożenie oprogramowania - aplikacji elektronicznego obiegu dokumentów z szyfrowanym dostępem do systemu za pomocą przeglądarki internetowej z sieci LAN, WAN i Internetu.

¹⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

Zakres rzeczowy umowy obejmował następujące elementy: udzielenie bezterminowej licencji na użytkowanie oprogramowania Systemu; instalację i uruchomienie oprogramowania systemowego, aplikacyjnego i bazodanowego oraz przeprowadzenie jego strojenia na sprzęcie Urzędu; uruchomienie oprogramowania realizującego zarządzanie obiegiem dokumentów, korespondencji i spraw, przepływem zadań; zrealizowanie usług szkoleniowych dla Administratorów Systemu. Ponadto w umowie tej zawarto zapisy dotyczące gwarancji i serwisowania Systemu (w tym zgłaszania i naprawy błędów).

Wykonawca udzielił bezterminowej gwarancji na funkcjonowanie Systemu, zobowiązał się zapewnić przez okres trwania umowy wsparcie telefoniczne w zakresie użytkowania i administrowania. Dla zapewnienia wsparcia telefonicznego Wykonawca udostępnił specjalny numer telefonu, czynny w godz. 8.00 -16.00 w dni robocze. W przypadku zgłoszenia przez Urząd błędu poważnego, w umowie określono, że Wykonawca przystąpi do naprawy systemu maksymalnie w ciągu 4 godzin od pisemnego zgłoszenia problemu przez upoważnionego pracownika Użytkownika (dla błędu istotnego - 8 godzin). W sytuacjach innych niż awaryjne, termin wizyty Wykonawcy ma być ustalany z dwudniowym wyprzedzeniem. Dopuszczono też zdalny nadzór lub naprawę przy wykorzystaniu bezpiecznego połączenia, za zgodą wiedzą i pod ścisłym nadzorem Urzędu.

W dniu 17 lutego 2009 r. Burmistrz zawarł z tym samym podmiotem umowę, której przedmiotem było wykonywanie usług opieki autorskiej Systemu. Usługa ta obejmowała: udzielanie przez autora Systemu konsultacji administratorom w Urzędzie z zakresu funkcjonowania Systemu, dostarczanie nowych wersji Systemu, wprowadzanie modyfikacji w zakresie niezbędnym do dostosowania Systemu do zmian w obowiązujących przepisach prawa, dostęp do narzędzi informatycznych umożliwiających zgłaszanie błędów Systemu, dostęp zdalny do narzędzi informatycznych udostępniających najnowszą wersję Systemu oraz związane z tym informacje.

Obie umowy zostały zawarte bezterminowo.

(Akta kontroli str. 104-114)

10. Urząd informował obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną. Informacje w tym zakresie opublikowano w Internecie: w miejskim portalu informacyjnym srem.pl, Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, w prasie: w gazecie „W Śremie” oraz w ulotkach Urzędu dystrybuowanych do wszystkich gospodarstw domowych na terenie gminy Śrem.

Na stronach internetowych Gminy zamieszczono:

- informację o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną¹⁵, informacje te były łatwe do odnalezienia,
- listę spraw możliwych do załatwienia w formie e-usług,
- informację, że w celu skorzystania z e-usług konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną¹⁶,
- informację o sposobie uzyskania profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną.¹⁷

¹⁵ Na stronie srem.pl znajduje się okno, które bezpośrednio przekierowuje do ePUAP; pod hasłem „kontakt” na głównej stronie srem.pl jest przejście do danych adresowych Urzędu i podany adres skrytki pocztowej ePUAP; na stronie srem.pl po rozwinięciu sekcji „dla mieszkańca” i kliknięciu w „Urząd miejski w Śremie” pojawiają się dane kontaktowe UM i informacja o skrytce ePUAP; w BIP: na głównej stronie przy danych adresowych jest podany adres skrytki pocztowej ePUAP oraz utworzono zakładkę o platformie - w górnej części lewej strony; po wpisaniu w wyszukiwarkę na stronie srem.pl słowa ePUAP

¹⁶ W aktualnościach na srem.pl; w Biuletynie Informacji Publicznej – w zakładce „dowody osobiste” w poradniku klienta; po wpisaniu w wyszukiwarce na srem.pl słowo „e-dowód”.

Lista spraw możliwych do załatwienia przez ePUAP w Urzędzie oraz okno, które bezpośrednio przekierowuje ze strony srem.pl do ePUAP została dodana w trakcie kontroli NIK.

Ponadto Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji Urzędu wyjaśnił, że pracownicy Urzędu informują ustnie obywateli ubiegających się o wydanie dowodów osobistych z warstwą elektroniczną w momencie składania wniosku o wydanie tego dokumentu oraz przy jego odbiorze o tym, czym jest e-dowód, jakie posiada certyfikaty i gdzie można się nimi posługiwać. Ponadto klienci mogą zabrać ulotki: „Co to jest e-dowód” i „E-Dowód-najważniejsze informacje”.

(akta kontroli str. 115-148)

11. Urząd zorganizował (w kwietniu i grudniu 2019 r.) trzy szkolenia dla osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Zakres tematyczny tych szkoleń obejmował: ochronę danych osobowych, obowiązującą w Urzędzie Politykę Bezpieczeństwa, rodzaje zagrożeń i ich źródła oraz informację o przetwarzaniu danych osobowych. W planach szkoleń na lata 2019 i 2020 ujęto przeprowadzenie szkoleń z tego zakresu.

Łącznie w trzech szkoleniach wzięło udział 95 ze 115 (82,6%) pracowników Urzędu. Pozostali pracownicy, zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Gminy, zostaną przeszkoleni zgodnie z planem szkoleń w październiku 2020 r.

W okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. informatycy Urzędu uczestniczyli w czterech szkoleniach związanych z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej, zagrożeniami związanymi z obsługą systemów informatycznych, obsługą programów komputerowych i bezpieczeństwem informacji¹⁷. Ponadto Naczelnik Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji odbył szkolenie w zakresie sposobów zabezpieczenia informacji umieszczanych na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 149-220)

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)¹⁸ 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 normą²⁰. 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. Obowiązujące w Urzędzie:

¹⁷ w aktualnościach na srem.pl; w Biuletynie Informacji Publicznej, gdzie umożliwiono przekierowanie do strony gov.pl

¹⁸ „Analiza ryzyka przetwarzania danych osobowych”, Cyberbezpieczeństwo – ochrona systemów informatycznych i zasobów gminy”, „Jak nie paść ofiarą ukierunkowanych ataków cyberprzestępców” i „Monitoring wizyjny w świetle przepisów o ochronie danych osobowych”.

¹⁹ W tym szereg regulacji wewnętrznych oraz zapewnia aktualizację tych regulacji w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia.

²⁰ 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.

- „PJ.0142- 38 POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA, INSTRUKCJA ZARZĄDZANIA SYSTEMEM INFORMATYCZNYM SŁUŻĄCYM DO PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH” (dalej: procedura P38),

- zarządzenie nr 11/2019 Kierownika Urzędu w sprawie Regulaminu Pracy Urzędu,

- zarządzenie NR 10/2016 Kierownika Urzędu z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie dokumentacji bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowej w Urzędzie

dotyczyły wyłącznie bezpieczeństwa danych osobowych.

Burmistrz Śremu podał w wyjaśnieniu, że powyższa polityka zawiera większość elementów wymaganych przez KRI. Pozostałe elementy znajdują się między innymi w rejestrach prowadzonych elektronicznie (przykład: rejestr haseł do dokonywania czynności administracyjnych w systemach IT urzędu). Aby sformalizować i zebrać w całość elementy składające się na SZBI przygotowany zostanie projekt zarządzenia, w którym zostaną wymienione wszystkie dokumenty wchodzące w skład SZBI. Zostanie zmieniona nazwa procedury PJ.0142-38 oraz rozbudowane zapisy dotyczące PBI.

(akta kontroli str. 223-315)

W okresie od 1 stycznia 2016 do 30 czerwca 2020 roku Procedura P38 była aktualizowana pięć razy. Aktualizacje były wynikiem przeprowadzonych audytów lub inicjatywy własnej inspektora danych osobowych (IOD).

Procedura P38, zgodnie z zapisami w niej zawartymi (od 2018 r.), podlega formalnemu przeglądowi w pierwszym kwartale każdego roku. Przeglądy zostały dokonane przez inspektora ochrony danych w dniach 19 kwietnia 2019 r. i 2 kwietnia 2020 r.

IOD podał w wyjaśnieniu, że w 2019 r. opóźnienie dokonania przeglądu procedury wynikało z niedopatrzenia, natomiast w 2020 r. opóźnienie wyniosło dwa dni i było spowodowane natłokiem obowiązków związanych z zapewnieniem sprawnego działania systemów w czasie epidemii COVID-19. We wcześniejszych latach dokonywano wielokrotnie przeglądu procedury, jednak nie sporządzano z tych czynności dokumentacji.

(akta kontroli str. 221-222, 316-321)

13. Badanie w zakresie inwentaryzacji sprzętu informatycznego przeprowadzono na podstawie oględzin oprogramowania inwentaryzującego: 10 komputerów, jednego serwera, dwóch laptopów, routera i jednej drukarki.

Zasoby informatyczne Urzędu obejmują sprzęt informatyczny (m.in. komputery, serwery, urządzenia sieciowe) oraz oprogramowanie komputerowe. Do gromadzenia i przechowywania danych o zasobach informatycznych Urząd wykorzystuje (od grudnia 2008 r.) program „E.”²¹.

Program E. zainstalowany na serwerze lokalnym przechowuje bazę danych z informacjami o posiadanym sprzęcie (m.in. komputery serwery, urządzenia sieciowe itd.) i podstawowej konfiguracji sprzętowej, a także o posiadanych przez Urząd licencjach dożywotnich na oprogramowanie (tzw. pudełkowych). Każda z pozycji powiązana jest z pracownikiem odpowiedzialnym za urządzenie. W programie nie ujęto powiązań pomiędzy licencjami a sprzętem.

Wśród podstawowych informacji zbieranych o poszczególnym sprzęcie wymienić można: grupę urządzenia, nr ewidencyjny, nazwę, dokument zakupu, cenę,

²¹ Urząd korzysta z części modułów oferowanych przez program – są to moduły Sprzęt, Programy ewidencja oraz Pracownicy.

pracownika użytkującego urządzenie oraz podstawowe parametry (np. procesor, rozmiar pamięci RAM czy dysku twardego w przypadku komputera).

Ewidencja programów ujęta w programie E. dotyczy wyłącznie licencji bezterminowych (tzw. „pudełkowych”) – pozostałe, udzielane w formie dostępu na określony czas, nadzorowane są za pośrednictwem panelu zarządzania oprogramowania danego producenta (np. Microsoft Office 365).

Zestawienie sprzętu nie obejmuje informacji o zainstalowanym oprogramowaniu na danej stacji, ani o jego instalowaniu/odinstalowaniu.

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.

Zgodnie z normą PN-ISO/IEC 27002:2014-12, pkt 8.1.1, wszystkie aktywa powinny być zidentyfikowane oraz powinien być sporządzany i aktualizowany spis wszystkich aktywów informatycznych. Aktualna inwentaryzacja m.in. sprzętu informatycznego powinna także zawierać informację o jego rodzaju i konfiguracji, przez co możliwe będzie odtworzenie po katastrofie lub innym zdarzeniu losowym.

Informatyk Urzędu wyjaśnił, że pomimo tego, iż zestawienie sprzętu nie obejmuje informacji o zainstalowanym oprogramowaniu na danej stacji, ani o jego instalowaniu/odinstalowaniu, to zbierane dane dotyczące infrastruktury oraz regularne kopie zapasowe gromadzone za pomocą systemu F. pozwalają na odtworzenie infrastruktury i sprzętu w przypadku awarii lub innych zdarzeń losowych. Jak wyjaśnił informatyk Urzędu, kopia wykonywana jest po zakończeniu pracy - podczas każdorazowego zamykania systemu komputera, a także dodatkowo w każdą środę o godzinie 12:05. System przechowuje 12 ostatnich zrzutów umożliwiając szybkie odtworzenie plików użytkownika z wybranej kopii.

(akta kontroli str. 322-383)

14. W Urzędzie, stosownie do § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI, podjęto działania mające na celu uniemożliwienie zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania na sprzęcie Urzędu. Odbывало się to poprzez stosowanie kont użytkowników, na których domyślnie nie można wykonywać takich czynności. Użytkownikowi próbującemu zainstalować oprogramowanie wyświetlana była informacja o podanie nazwy konta oraz hasła administratora, w celu umożliwienia zainstalowania oprogramowania.

Badanie możliwości zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania przeprowadzono na wytypowanej próbie dziesięciu komputerów (pięć komputerów stacjonarnych i pięć laptopów). Ustalono, że użytkownicy dziewięciu z tych komputerów nie posiadali przyznaných uprawnień administracyjnych. Dziesiąty komputer pełnił funkcję sprzętu rezerwowego. Jego oprogramowanie zostało przeinstalowane do stanu fabrycznego i istniała możliwość instalacji programów bez konieczności dodatkowej autoryzacji. Laptop ten znajdował się w zamkniętym pomieszczeniu serwerowni.

(akta kontroli str. 384-407)

15. Zgodnie z Procedurą P38 bezpośredni przełożony użytkownika składa do Pionu Komunikacji Społecznej i Informatyzacji wnioski o nadanie bądź modyfikację uprawnień w systemie informatycznym (załącznik nr 5 do Procedury P38).

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2020 r. rozwiązano stosunek pracy z 39 pracownikami Urzędu. Dla 19 z tych osób zostały sporządzone wnioski o zamknięcie kont/odebranie uprawnień przez przełożonego. Dla pozostałych

20 osób nie sporządzono ww. wniosków. Złożone wnioski sporządzane były w okresie do 23 dni od dnia zakończenia zatrudnienia. Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi terminów zablokowania kont w systemie.

Sekretarz Gminy podała, że brak wniosków o zamknięcie kont/odebranie uprawnień wynikał z błędów naczelników poszczególnych pionów. Uprawnienia do pracy w systemach informatycznych Urzędu zostały odebrane na podstawie Karty Obiegowej, którą pracownik w związku z rozwiązaniem stosunku pracy był zobowiązany dostarczyć do kadr. Naczelnikom pionów zostanie zwrócona uwaga na konieczność stosowania obowiązujących procedur.

W systemie informatycznym Urzędu konta czterech osób, które zakończyły zatrudnienie nie zostały wyłączone, pomimo złożenia ww. wniosków o zamknięcie kont/odebranie uprawnień przez przełożonego. Konta tych pracowników zostały wyłączone w trakcie kontroli NIK.

Informatyk Urzędu wyjaśnił, że konta te nie zostały wyłączone na skutek niedopatrzania.

(akta kontroli str. 408-457)

16. Okresowe audyty wewnętrzne z zakresu bezpieczeństwa informacji w Urzędzie.

W latach 2016-2019 w Urzędzie przeprowadzano każdego roku audyt z zakresu bezpieczeństwa informacji. W wyniku przeprowadzonych audytów sformułowano rekomendacje. Do zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano jednak części z nich. Burmistrz Śremu podał w wyjaśnieniu, że przyczyną tego były ograniczone środki finansowe.

(akta kontroli str. 458-628)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) 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.

Ustanowione i aktualizowane - w okresie objętym kontrolą - wewnętrzne regulacje dotyczące m.in. Procedury P38 nie stanowią realizacji obowiązku opracowania kompleksowego zestawu zasad i procedur bezpieczeństwa (PBI).

(akta kontroli str. 223-315)

2) W dokumentacji 15 spraw realizowanych poprzez ePUAP, na 20 poddanych kontroli, nie zawarto adnotacji o weryfikacji podpisu elektronicznego, co było niezgodne z § 47 ust. 4 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

(akta kontroli str. 97-102)

3) Wbrew postanowieniom § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, w systemie informatycznym Urzędu nie zostały zamknięte konta/wyłączone uprawnienia czterech osób, które zakończyły zatrudnienie. Konta tych pracowników zostały wyłączone dopiero w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 408-457)

4) Zestawienie posiadanego przez Urząd sprzętu informatycznego nie obejmowało informacji o powiązaniach pomiędzy tym sprzętem i zainstalowanym na nim oprogramowaniem, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 322-383)

III. 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. Opracować i wdrożyć system zarządzania bezpieczeństwem informacji, zgodnie z § 20 ust. 1, w zw. z ust. 3 rozporządzenia KRI.
2. Weryfikować podpisy elektroniczne dokumentów wpływających do Urzędu poprzez ePUAP i dokonywać odpowiednich adnotacji potwierdzających dokonanie tej czynności zgodnie z § 47 ust. 4 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.
3. Bezzwłocznie blokować dostęp do systemów informatycznych osobom, które zakończyły zatrudnienie w Urzędzie, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI.
4. Uzupełnić zestawienie posiadanego przez Urząd sprzętu o informacje na temat powiązań pomiędzy tym sprzętem i zainstalowanym na nim oprogramowaniem, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.

IV. 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.

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.

Poznań, 2 października 2020 r.

Kontroler
Maciej Kowalski
specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

