



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.012.03.2016

P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebownisko 22, 36-001 Trzebownisko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/006 – System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler Andrzej Liwo, starszy inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/62/2016 z dnia 6 lipca 2016 r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Krosna, 38-400 Krosno, ul. S. Staszica 2, (zwany dalej Urzędem).

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Przytocki, od 2002 r. nieprzerwanie Prezydent Miasta Krosna (IV kadencja), (zwany dalej Prezydentem).

[dowód: akta kontroli str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie, przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego w sposób prawidłowy korzystano z funkcjonalności Systemu Rejestrów Państwowych (dalej: SRP), m.in.:

- w większości przypadków (6.158 na 6.164 objętych badaniem) terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych;
- terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem odpisów aktów stanu cywilnego;
- umożliwiono interesantom załatwianie spraw drogą elektroniczną poprzez udostępnienie Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: ESP), zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ (dalej: ustawa o informatyzacji);
- wszystkie zlecenia (300 objęte kontrolą), otrzymane z innych urzędów, dotyczące przeniesienia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w SRP (migracja aktów) były realizowane w terminie określonym w przepisach;
- przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione;
- zapewniono szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych² (dalej rozporządzenie KRI);

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, ze zm.

² Dz. U. z 2016 r. poz. 113

- zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³;
- podejmowano należyte działania w celu wyeliminowania rozbieżności w danych zgromadzonych w poszczególnych rejestrach SRP – pracownicy Urzędu weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności i zlecali usuwanie niezgodności innym urzędom.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zrealizowane w Urzędzie w 2015 r. czynności doradcze w zakresie analizy obowiązujących w Urzędzie Miasta Krosna procedur dotyczących bezpieczeństwa informacji w odniesieniu do obowiązujących aktów prawnych, w szczególności ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, oraz 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 teleinformatycznych, nie obejmowały wszystkich wymagań zawartych w § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI.

Ustalenia kontroli wykazały m.in. następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą:

- nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych); nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- nie opracowano i nie wdrożono polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymagany przez § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie przez SRP procesu obsługi obywatela – funkcjonalność i efektywność aplikacji „Źródło”.

Opis stanu faktycznego

- 1.1. Do obsługi obywateli w sprawach związanych z wydaniem dowodu osobistego, meldunku oraz uzyskaniem odpisu aktu stanu cywilnego (aktu: urodzenia, małżeństwa, zgonu) w Urzędzie korzystano z trzech modułów aplikacji „Źródło” tj.: Bazy Usług Stanu Cywilnego (zwanego dalej BUSC), Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (zwanego dalej: PESEL) i Rejestru Dowodów Osobistych (zwanego dalej: RDO).

Jak wyjaśnił Pan Marian Zoła – Kierownik Referatu Informatyki w Wydziale Organizacyjnym, Zarządzania Kadrami i Kontroli Urzędu, „w ramach aplikacji „Źródło” można wyodrębnić trzy moduły: moduł BUSC, moduł PESEL, moduł RDO oraz Panel Administratora, do których dostęp uzyskują pracownicy z odpowiednimi

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 922 j.t.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 971.

uprawnieniami przypisanymi przez Lokalnego Administratora Systemu. Do modułu BUSC posiadają dostęp pracownicy Urzędu Stanu Cywilnego UM Krosna. Do modułu RDO posiadają dostęp głównie pracownicy dowodów osobistych UM Krosna. Do modułu PESEL posiadają dostęp zarówno pracownicy Urzędu Stanu Cywilnego, pracownicy dowodów osobistych oraz pracownicy ewidencji ludności UM Krosna”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19, 20-21]

1.2. Na podstawie porozumienia zawartego w dniu 24 października 2010 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych, a Miastem Krosno, Urząd w ramach realizacji projektu indywidualnego pl.ID – „Polska ID karta” z 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji”, otrzymał do użytku 12 zestawów komputerowych, 12 czytników kart oraz 4 czytniki kart z PindPad. Ponadto Urząd u grudnia 2014 r i marcu 2015 r. w związku z uruchomieniem aplikacji „Źródło” otrzymał razem do użytkowania 2 Reutery i 2 moduły kart CISCO. Na dzień 19.07.2016 r. powyższy sprzęt był w Urzędzie wykorzystywany do realizacji zadań w ramach SRP.

[dowód: akta kontroli str. 22-33, 34-46]

Jak wyjaśnił Pan Marian Zoła – Kierownik Referatu Informatyki w Wydziale Organizacyjnym, Zarządzania Kadrami i Kontroli Urzędu, Wszystkie wymienione wyżej urządzenia są wykorzystywane do załatwiania spraw z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”. Otrzymany sprzęt wymagał naprawy (dotyczy reutera). W związku z tym, że urządzenie często się zawieszało. Problem został zgłoszony mailowo, mail skierowany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dniu 18.08.2015 r.) oraz na portalu ATMOSFERA (zgłoszenie 135640 z dnia 14.08.2014 r.). Po zgłoszeniach urządzenie zostało naprawione i problem ustąpił.

1.3. W sprawie wykorzystywania innych aplikacji poza „Źródłem” w sprawach z zakresu dowodów osobistych, meldunków i aktów stanu cywilnego, Prezydent wyjaśnił, że „Urząd Stanu Cywilnego w Krośnie w bieżącej pracy prócz aplikacji „Źródło” wykorzystuje PB USC – Firmy „Technika IT”. System ten obecnie wykorzystywany jest jedynie do migracji do systemu „Źródło” sporządzonych w tym właśnie programie, w latach 2000 - 2015 aktów urodzeń, małżeństw i zgonów. Ułatwia to pracę i wpływa na szybsze załatwienie spraw. Nadmieniam, iż od dnia 1 marca 2015 r. w tut. USC nie dokonano żadnej bieżącej rejestracji poza systemem „Źródło”, mimo, iż art. 145 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego umożliwiał alternatywne dokonywanie określonych czynności w formie tradycyjnej, papierowej na podstawie dotychczasowych przepisów prawa, w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 31 sierpnia 2015 r.”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

1.4. Prezydent w złożonych wyjaśnieniach podał, że „aplikacja „Źródło” ułatwiła obsługę obywateli, ponieważ budowa tej aplikacji jest prosta i intuicyjna. Dzięki budowie modułowej RDO i PESEL zmniejszyła się czasochłonność obsługi obywateli.

Do poprawienia w module RDO:

- *Przy wysłaniu do USC zlecenia usunięcia niezgodności (np. brak nazwiska rodowego w rejestrze PESEL) system „Źródło” automatycznie wysyła do wystawcy dowodu osobistego zlecenie unieważnienia dowodu osobistego, mimo*

tego, że taki dowód nie podlega rejestracji. W związku z powyższym każde jedno zlecenie należy analizować. Istnieje możliwość przyjęcia takiego zlecenia i unieważnienia niewłaściwego dowodu osobistego.

- Przy wprowadzaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego brak jest rubryki „kolejne imiona”, tak jak to jest w rejestrze PESEL.*
- Podczas wprowadzania wniosku o wydanie dowodu osobistego osoba posiadająca dwa imiona, w rejestrze RDO jest tylko jedno imię, przy poprawieniu i wpisaniu drugiego imienia do RDO pole „drugie imię blankiet” pozostaje puste i nieaktywne. Nie ma możliwości wpisania tam drugiego imienia. Jedyną możliwością jest zawiesić wniosek i pozostawić go bez rozpoznania. Wniosek wprowadzamy po raz drugi i system automatycznie wstawia drugie imię.*
- Przy odbiorze dowodu osobistego i wydrukowaniu „formularza odbioru dowodu osobistego” wymagane jest wpisanie za każdym razem danych osoby odbierającej, następnie zapisywany jest plik z rozszerzeniem „pdf” na dysku, a w sumie w ikonkę „drukuj” klika się cztery razy.*

Do poprawienia w module PESEL:

- Przy wymeldowaniu osoby z pobytu stałego lub czasowego decyzją administracyjną brak jest możliwości wprowadzenia znaku sprawy decyzji. Rejestr mieszkańców traktuje to jak zwykłe wymeldowanie. (pomimo zgłoszeń na platformie i zapewnień, o możliwości wpisu znaku sprawy do dnia dzisiejszego nic nie zostało zrobione).*
- Przy zgłaszaniu wyjazdu za granicę wprowadza się tylko datę wyjazdu. Rejestr mieszkańców – obsługiwany przez system Firmy „Technika IT” S.A. - traktuje to jako wyjazd bez podania określonych dat wyjazdu i powrotu.*
- Brak jakichkolwiek raportów dotyczących modułu PESEL np. ilość zameldowanych osób w danym okresie na pobyt stały i czasowy, ilość osób które zgłosiły wyjazd lub powrót z zagranicy itd.*
- Przy wydawaniu zaświadczenia na pobyt stały lub czasowy przy pobieraniu zaświadczenia wymagane jest wpisanie za każdym razem danych dotyczących urzędu tj. nazwa, adres. System powinien automatycznie mieć zakodowane te dane.*

W ewidencji ludności poprzez subskrypcję poprawiane są dane osobowe, które są niezgodne pomiędzy ŹRÓDŁEM a REJESTREM MIESZKAŃCÓW (Technika IT). W subskrypcji na bieżąco (każdego dnia) spływają dane do poprawienia, wszystkich pozycji - "nowe dane", "do wyjaśnienia", "zakończone", "w trakcie" jest ok. 43.000. W związku z pierwszą migracją danych z aplikacji Źródło do gminnych rejestrów mieszkańców nastąpiła utrata części danych, które wcześniej zostały wprowadzone przez pracowników Urzędu w gminnym rejestrze mieszkańców. Do tego zadania od roku 1995 były zatrudnione osoby, które wprowadzały te dane z kartoteki osobowej mieszkańca (KOM) - każda gmina miała obowiązek uzupełnić tę bazę do końca 2009 r. W zakresie zadań realizowanych przez USC wprowadzenie aplikacji „Źródło” ułatwiło obsługę obywateli. Jest to aplikacja prosta w obsłudze, która pozwala na sprawną i szybką weryfikację oraz wyszukiwanie danych w bazie PESEL pod warunkiem, że baza ta jest aktualna. Zdarzają się sytuacje, gdzie baza PESEL nie zawiera aktualnych danych, co niejednokrotnie opóźnia działania.

Głównym minusem działania aplikacji „Źródło” jest częsty brak dostępu do strony internetowej. Przerwy zdarzają się niemal codziennie i trwa to od kilku do kilkudziesięciu minut w czasie pracy. Sytuacje te mają miejsce od samego początku działania Systemu, ale w ostatnim czasie jest to nagminne. W znacznym stopniu

utrudnia to prace USC, gdyż wstrzymuje działania urzędników i wydłuża czas obsługi obywatela.

Słabą stroną Systemu w tut. USC, jest niemożność wyszukiwania po nr PESEL zaświadczeń do zawarcia związku małżeńskiego, sporządzonych w innych USC, a jedynie po nazwisku nupturienta. Pozyskiwanie tych danych po nr PESEL przyspieszyłoby i skróciłoby czas sporządzania takiego dokumentu”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

1.5. Prezydent w sprawie przygotowania urzędników do obsługi obywateli w przypadku braku dostępności aplikacji „Źródło” podał, iż „na wypadek jakiegokolwiek awarii systemu zostały przysłane przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki procedury awaryjne, które powinny być wykorzystywane w gminach w takich sytuacjach. Jednym z podstawowych ograniczeń w takich sytuacjach jest brak możliwości korzystania z danych osoby zameldowanej na obszarze innej gminy (dane można tylko sprawdzić na podstawie rejestru mieszkańców obsługiwanego przez system Technika IT). Gdy osoba nie jest mieszkańcem Gminy Miasto Krosno jest proszona o ponowną wizytę w Urzędzie w innym terminie. W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w Urzędzie nie korzystano z procedur awaryjnych w związku z krótkotrwałymi awariami i małymi opóźnieniami w załatwieniu spraw (osoby, które chciały załatwić sprawy oczekiwały, aż aplikacja zacznie funkcjonować). W zakresie zadań realizowanych w USC w przypadku braku dostępu do aplikacji Systemu „Źródło” Urząd przygotowany jest do obsługi obywatela. Pracownicy starają się by te utrudnienia, nie wynikłe ze strony Urzędu, nie wpływały na sprawność obsługi obywatela, jednak faktem jest, że w takich przypadkach wydłuża się czas obsługi.

W USC występowały i występują przerwy w działalności aplikacji „Źródło”. W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w związku z niedostępnością aplikacji „Źródło” kilkakrotnie wykorzystywane były w celu załatwienia spraw obywateli procedury awaryjne. Dotyczyło to przede wszystkim rejestracji zgonów - sporządzenia protokołu zgłoszenia zgonu oraz rejestracji małżeństw (ślub cywilny) - sporządzenia protokołu przyjęcia oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński. W związku z przedstawioną sytuacją nie było możliwości wydania stronom odpisów aktów małżeństw czy też zgonów, co wiązało się z koniecznością kolejnej wizyty tych osób w tut. USC. Z uwagi na niedostępność systemu w powyższych przypadkach protokoły wypełniane były na edytowalnym blankiecie, a nie bezpośrednio w systemie. Działanie takie poparte było stanowiskiem Departamentu Spraw Obywatelskich Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 2015 r. znak: DSO-ZP-6000-14/2015, przekazanym przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie pismem znak: O-III.620.3.21.2015 z dnia 09 marca 2015 r. Centralny Ośrodek Informatyki, za pośrednictwem Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie dnia 25 lutego 2015 r. przekazał do zapoznania się i ewentualnego stosowania „Procedury awaryjne – rejestracja stanu cywilnego”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19, 66-86]

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. Urząd zgłosił do Centralnego Ośrodka Informatyki (zwanego dalej: COI) odpowiedzialnego za bieżące wsparcie użytkowników SRP 39 przypadków związanych z problemami funkcjonowania aplikacji „Źródło”.

Zgłoszenia dotyczyły między innymi przypadków: błędów w skróconych aktach urodzenia, błędów przy migracji danych, braku możliwości przekazywania zleceń, powolnej i niestabilnej pracy aplikacji „Źródło”.

[dowód: akta kontroli str. 87-126]

COI odpowiedzialny za bieżące wsparcie użytkowników SRP nie rozwiązał do dnia oględzin 1 z 39 zgłoszonych problemów tj.: zgłoszenia 117558 z dnia 30.04.2015 r. dotyczącego problemów z synchronizacją systemu. Jak wyjaśnił Pan Marcin Weron – Informatyk z Referatu Informatyki w Wydziale Organizacyjnym, Zarządzania Kadrami i Kontroli Urzędu, *„problemy dotyczyły początkowego okresu funkcjonowania Źródła. Dotyczyły szczególnie niektórych danych, które w początkowym okresie zostały niepoprawnie zsynchronizowane. Np: osoba która nie żyła figuruje teraz jako żyjąca lub osoba zmieniła adres zamieszkania a w lokalnej bazie mieszkańców dalej widnieje stary”*.

Rozwiązanie problemów przez Centralny Ośrodek Informatyki od chwili zgłoszenia nastąpiło: w tym samym dniu - 8 przypadków, do 2 tygodni - 11 przypadków, do 1 miesiąca - 2 przypadki. W pozostałych 18 przypadkach rozwiązanie problemu nastąpiło w terminie powyżej 1 miesiąca.

Jak wyjaśnił Pan Marcin Weron – Informatyk z Referatu Informatyki w Wydziale Organizacyjnym, Zarządzania Kadrami i Kontroli Urzędu, *„dużo błędów związanych z funkcjonowaniem jak również z brakiem dostępu do aplikacji Źródło, nie zostało zarejestrowanych w systemie Atmosfera. Sytuacje dotyczą szczególnie początkowych okresów funkcjonowania aplikacji, a konkretnie częstych braków dostępu do systemu Źródło jak również problemów związanych z jej funkcjonowaniem. W przypadku dłuższych braków w dostępie do aplikacji i potrzeby uzyskania natychmiastowej pomocy, próbowaliśmy połączyć się z konsultantem technicznym na infolinii COI. Niestety czas oczekiwania na połączenie z konsultantem był na tyle długi, że w trakcie oczekiwania na połączenie, aplikacja zaczęła działać. Często przerwy w działaniu aplikacji występowały po przeprowadzonych aktualizacjach systemu Źródło. Sytuacje również nie zawsze zostawały zgłaszane ze względu na wystąpienie problemu w skali ogólnopolskiej o czym można było się dowiedzieć po przeglądnięciu forum użytkowników. W chwili obecnej przestoje związane z dostępem do aplikacji zdarzają się rzadziej, są to częściej problemy z dostępem do aplikacji na pojedynczych stacjach, które trwają kilka minut. Sytuacje te nie są rejestrowane w systemie Atmosfera ze względu na szybkie ustąpienie problemu. Również problemy z funkcjonalnością aplikacji występują rzadko. W większości przypadków problemy te są rejestrowane w systemie Atmosfera. Przyczyny odległych terminów realizacji zgłoszeń wynikają głównie ze złożoności problemów, co jest sygnalizowane przez system, jak również braku możliwości dostarczenia w danej chwili informacji o które jesteśmy proszeni. W trakcie gdy problem zostanie rozwiązany i nie zostanie odznaczony w systemie, czas zamknięcia zgłoszenia ulega wydłużeniu”*.

[dowód: akta kontroli str. 127-128]

1.6. Według danych pozyskanych centralnie z SRP, spośród 6.164 wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych i zarejestrowanych przez Urząd w aplikacji „Źródło” w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., w 6 przypadkach przekroczone (od 31 do 38 dni, termin wydania dowodu osobistego wskazany w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych).

[dowód: akta kontroli str. 298]

Prezydent wyjaśnił, że „*termin oczekiwania na dowód osobisty mógł zostać wydłużony z powodu rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wniosku a danymi z rejestru z rejestru PESEL i RDO. W celu usunięcia tych niezgodności zostały wysłane zlecenia do właściwego USC, który zwlekał z ich usunięciem. Wnioski posiadały status „zawieszony” do momentu poprawienia tych danych przez USC. O możliwości wydłużenia terminu oczekiwania na dowód osobisty strony zostają informowane przy złożeniu wniosku.*”

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

Szczegółowym badaniem terminowości realizacji zadań związanych z wydaniem dowodu osobistego i uzyskaniem odpisu aktu stanu cywilnego przy wykorzystaniu SRP objęto 30 wniosków o uzyskanie odpisu aktu stanu cywilnego⁵. Ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC w Krośnie, migracja aktu do rejestru stanu cywilnego w aplikacji „Źródło” i wydanie tego aktu następowało do 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, tj. zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego⁶ (zwana dalej: p.a.s.c.);
- w przypadku 13 (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg stanu cywilnego nieprzechowywanych w Urzędzie, zlecenie migracji aktu było przekazane do USC, który przechowywał księgę i wykonane w terminie umożliwiającym wydanie aktu do 10 dni roboczych, tj. zgodnie z art. 125 ust. 4 ustawy p.a.s.c.

Dokumenty poddane badaniu zostały przygotowane w sposób umożliwiający ich wydanie w terminie określonym w w/w przepisach.

[dowód: akta kontroli str. 129-135]

W przypadku sprawy nr 3575 z dnia 30.07.2015 r., o terminie wydania odpisu zdecydowała data wniesienia opłaty skarbowej przez wnioskodawcę. W przypadku sprawy nr 3531 z dnia 27.07.2015 r. jak wyjaśniła Kierownik USC Pani Ewa Rajs o terminie wydania odpisu zdecydował fakt, iż „*w dniu 27.07.2015 r. wnioskodawca zwrócił się do USC z wnioskiem o wydanie dla potrzeb ZUS aktu małżeństwa zarejestrowanego w księgach stanu cywilnego USC Jasło. W dniu 27.07.2015 r. USC Krosno zwrócił się do USC Jasło o dokonanie migracji do systemu RSC, wyznaczając termin realizacji do 3.08.2015 r. USC w Jasle wprowadził dokument do systemu 6.08.2015 r., a wnioskodawca zgłosił się po jego odbiór dopiero w dniu 10.08.2015 r.*”

[dowód: akta kontroli str. 259]

⁵ 10 odpisów skróconych aktu urodzenia, 10 odpisów skróconych aktu małżeństwa i 10 odpisów skróconych aktu zgonu.

⁶ Dz. U. poz. 1741, ze zm.

Uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy możliwe było w Urzędzie telefonicznie, osobiście lub poprzez stronę www.obywatel.gov.pl (w przypadku dowodów ; wniosków o wydanie dowodu osobistego).

Badaniu poddano 10 losowo wybranych wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego (zgon). We wszystkich przypadkach wraz z wprowadzeniem do aplikacji „Źródło” informacji o zgonie obywatela następowało automatyczne unieważnienie w RDO jego dowodu osobistego zgodnie z art. 51 ust. 2 u.d.o.

Na dzień 1 lipca 2016 r. nie było w Urzędzie aktów stanu cywilnego oczekujących na unieważnienie przez wojewodę.

[dowód: akta kontroli str. 136-146]

1.7. W związku z odmiejszczeniem spraw dotyczących wydania dowodu osobistego oraz odpisu aktu stanu cywilnego w Urzędzie nastąpiło zwiększenie liczby wpływających i załatwionych wniosków od obywateli z zakresu dowodów osobistych oraz nastąpiło zmniejszenie liczby spraw z zakresu aktów stanu cywilnego. Według danych Urzędu:

- w zakresie dowodów osobistych w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. złożono i załatwiono 5.016 wniosków, a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. złożono i załatwiono 6.165 wniosków.
- w zakresie aktów stanu cywilnego w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. złożono i załatwiono 8.382 wnioski, a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. złożono i załatwiono 6.145 wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 5-19, 173]

1.8. Urząd został poinformowany o udostępnieniu przez COI e-usług centralnych (wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wniosek o odpis aktu stanu cywilnego).

Prezydent wyjaśnił, że *Urząd informuje mieszkańców o możliwości załatwiania spraw z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” w formie e-usług poprzez oficjalną stronę internetową (www.krosno.pl) oraz stronę internetową BIP UM Krosna (www.bip.umkrosno.pl). Na skrytkę ePUAP Urzędu Miasta Krosna zostało złożone przez obywateli 66 wniosków o wydanie dowodu osobistego. W ramach SRP Urząd z własnej inicjatywy nie udostępniał dodatkowych e-usług.*

Za pomocą platformy e-PUAP w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. do Urzędu nie wpłynęły wnioski w sprawach związanych z uzyskaniem odpisu aktu stanu cywilnego. Istnieje możliwość przekierowania ze strony internetowej Urzędu oraz BIP Urzędu do strony, z pomocą której realizowane są centralne e-usługi.

[dowód: akta kontroli str. 5-19, 174-177]

1.9. Badaniem objęto 5 wniosków o wydanie dowodu osobistego, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. W wyniku oględzin stwierdzono, iż we wszystkich badanych przypadkach Urząd przesłał do obywatela „potwierdzenie złożenia wniosku”, co było zgodne z § 10 ust. 4 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia,

unieważnienia i zwrotu⁷. Przesłanie to następowało w okresie do 7 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie dowodu osobistego przez ESP do Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 178, 187-215]

1.10. Informacje dla mieszkańców o możliwości załatwienia spraw obsługiwanych z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” w formie e-usług przekazywano na stronie internetowej Urzędu i na stronie BIP. Bezpośrednio ze strony internetowej lub BIP Urzędu możliwe było przekierowanie do strony, za pomocą której realizowana była centralna e-usługa.

Na głównej stronie internetowej Urzędu dostępna była między innymi „Zakładka dla mieszkańca”, która prowadziła do menu podręcznego z możliwością wyboru zakładki „e-usługi Urzędu Miasta Krosna”. Po wejściu na ww. zakładkę następowało automatyczne przekierowanie na stronę BIP „e-Urząd, e-PUAP”. Po wejściu w zakładkę katalog spraw Urzędu Miasta Krosna, następowało automatyczne przekierowanie do tematycznie podzielonego katalogu, z którego możliwe było bezpośrednie przejście do wzorów formularzy. Spośród udostępnionych formularzy można było wybrać konkretny formularz elektroniczny lub pismo ogólne. Zgodnie z informacją zamieszczoną na ww. stronie: dokumenty elektroniczne muszą być podpisane ważnym kwalifikowanym podpisem cyfrowym w formacie Xades-Bes lub Profilem Zaufanym e-PUAP.

Po zalogowaniu się do e-PUAP-u osoby posiadającej profil zaufany lub podpis kwalifikowany, możliwe było załatwienie sprawy w formie elektronicznej m.in.: dowody osobiste oraz sprawy związane z aktem urodzenia, aktem małżeństwa lub aktem zgonu.

[dowód: akta kontroli str. 174-177]

1.11. W Urzędzie zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji udostępniono Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ESP). Informacje o możliwości skorzystania z ESP była zamieszczona na stronie internetowej Urzędu oraz w BIP.

[dowód: akta kontroli str. 179-180]

1.12. Na stronie internetowej BIP Urzędu nie zamieszczono informacji, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości). Przedmiotowa informacja została zamieszczona w dniu zakończenia kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 179-181]

1.13. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw w Urzędzie jest system tradycyjny (papierowy). Wszystkie pisma i wnioski, w tym wnioski o wydanie dowodu osobistego, wpływające na ESP Urzędu są rejestrowane w rejestrze korespondencji przychodzącej w systemie Proton i dekretowane na właściwy wydział. Naczelnik wydziału otrzymane pismo przekazuje pracownikowi merytorycznemu. Pracownik sprawdza treść pisma wraz z załącznikami oraz prawidłowość bezpiecznego podpisu elektronicznego, weryfikowanego za pomocą

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 212

kwalifikowanego certyfikatu lub Profilu Zaufanego e-PUAP. Po sprawdzeniu pismo zostaje wydrukowane przez pracownika wydziału merytorycznego i zostaje wprowadzone do aplikacji „Źródło”.

[dowód: akta kontroli str. 260]

Badaniu poddano 20 elektronicznych wniosków, które wpłynęły przez ESP do Urzędu, w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., w zakresie spraw związanych z wydaniem dowodu osobistego. Stwierdzono, iż pisma wpływające na ESP Urzędu były niezwłocznie (dekretowane) przekazywane do kierownika danego wydziału, a następnie do pracownika merytorycznego.

[dowód: akta kontroli str. 261-280]

1.14. Do Urzędu w okresie objętym kontrolą nie wpłynęła żadna skarga dotycząca wydawania odpisów aktów stanu cywilnego i dowodów osobistych oraz meldunku.

[dowód: akta kontroli str. 182-186]

1.15. W zakresie szkoleń odbytych przez pracowników Urzędu w związku z udostępnieniem SRP, Sekretarz Miasta Krosna Maciej Gernand wyjaśnił, że „w okresie poprzedzającym wprowadzenie Systemu Rejestrów Państwowych pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i USC mieli do dyspozycji platformę szkoleniową, aplikacji ŹRÓDŁO dostępną pod adresem: <https://szkolenia-zrodlo.obywatel.gov.pl>, na której mieli możliwość poznania i uczenia się Systemu oraz otrzymywali pomocne materiały szkoleniowe w formie online. Dodatkowo wybrani pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i USC brali udział w szkoleniu wyjazdowym, które obejmowało działanie Systemu, obsługę aplikacji „Źródło” w zakresie modułu RDO i modułu PESEL oraz BUSC. Osoby te miały obowiązek przekazać zdobytą wiedzę pozostałym pracownikom, którzy nie brali udziału w szkoleniu. Efektem szkoleń były certyfikaty które otrzymał każdy z pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i USC po pozytywnie zdanym egzaminie (on-line). Poza tym każdy z pracowników był na szkoleniu zewnętrznym w Rzeszowie, które dotyczyło nowych przepisów prawnych, a nie instrukcji działania systemu „Źródło”. W badanym okresie w szkoleniach wzięło udział 6 pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich oraz 4 pracowników Urzędu Stanu Cywilnego.

Pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i USC uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez MSW (szkolenia bezpłatne) i przez firmy szkoleniowe (szkolenia płatne). Łączny koszt szkoleń – 4.341 zł, w tym:

- 2014 r. – 2.535 zł,
- 2015 r. – 1.510 zł,
- 2016 r. – 296 zł”.

[dowód: akta kontroli str.216-241]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych:

- o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, nie mniejszym niż 5 megabajtów (pkt 2),

- o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4),
- o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Jak wyjaśnił Pan Marcin Weron – Informatyk z Referatu Informatyki w Wydziale Organizacyjnym, Zarządzania Kadrami i Kontroli Urzędu, „w związku z pracami związanymi nad nową polityką bezpieczeństwa informacji i dostosowaniem strony BIP do nowych wytycznych zawartych w tej polityce, w dniu 29 sierpnia 2016 r. zostały zaktualizowane informacje na stronie BIP UM Krosna”. W związku z usunięciem nieprawidłowości, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 299]

Ocena częściowa

W Urzędzie w sposób prawidłowy korzystano z funkcjonalności SRP przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych i odpisów aktów stanu cywilnego. Zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych oraz odpisów aktów stanu cywilnego realizowane były terminowo, a przyjęte reguły postępowania na wypadek niedostępności aplikacji „Źródło” zapewniały sprawną realizację zadań. W Urzędzie umożliwiono obywatelom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Urząd zapewnił szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego. Nieprawidłowością było niezamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikające z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, przy czym informacje te zostały uzupełnione w trakcie kontroli.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. – 2.2. Prezydent w sprawie migracji danych z systemu informatycznego dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie do obsługi aktów stanu cywilnego wyjaśnił, że „po uruchomieniu systemu SRP „Źródło” w dniu 1 marca 2015 r. nie była przeprowadzana migracja danych z systemu informatycznego PB-USC dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie do obsługi Aktów Stanu Cywilnego do systemu „Źródło”. Natomiast Akty Stanu Cywilnego migrowane są na bieżąco podczas codziennej obsługi obywateli. W najbliższym czasie Urząd nie planuje dodatkowej migracji oprócz migracji występującej przy bieżącej obsłudze obywatela ze względów czasowych i finansowych”. Ponadto w sprawie harmonogramu działań dla wprowadzania aktów stanu cywilnego z rejestrów papierowych (ksiąg stanu cywilnego) do aplikacji „Źródło” podał, że „w Urzędzie do dnia dzisiejszego (18.08.2016 r.) nie określono harmonogramu działań dla wprowadzania aktów stanu cywilnego z rejestrów papierowych (Książ Stanu Cywilnego) do aplikacji Źródło”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

2.3. Zgodnie z art. 125 ust.4 p.a.s.c., jeżeli wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego lub wydanie zaświadczeń, o których mowa w ustawie, został złożony do kierownika urzędu stanu cywilnego, który nie przechowuje księgi stanu cywilnego, przeniesienia aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego dokonuje się

w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 10 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 lipca 2016 r. USC w Krośnie otrzymał z innych urzędów łącznie 4.021 zleceń migracji aktów stanu cywilnego. Analiza 300 losowo wybranych zleceń migracji aktów stanu cywilnego wskazała, że wszystkie zlecenia tj. 100 % badanej próby zostało zrealizowane w ciągu 10 dni roboczych, tj. zgodnie z terminem określonym w art. 125 ust. 4 p.a.s.c.

[dowód: akta kontroli str. 245-258]

2.4. W sprawie zmiany czasu załatwiania spraw Prezydent podał, iż „wprowadzenie aplikacji Źródło w początkowym etapie jej wdrażania wydłużało obsługę obywateli (przyzwyczajenie użytkowników do poprzedniego programu - inny interfejs). Jednak w miarę upływu czasu użytkownicy wdrażali się w obsługę systemu, co doprowadziło w rezultacie do skrócenia czasu załatwiania spraw”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

2.5. Urząd nie wnioskował o dotacje z budżetu państwa na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC przed dniem 1 marca 2015 r.

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wdrożenie SRP nie wpłynęło w istotny sposób na sprawność załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego. W Urzędzie wywiązywano się z terminowego przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP, w związku ze zleceniami otrzymywanymi z innych urzędów, stosownie do art. 125 ust. 4 p.a.s.c.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd nie zrealizował obowiązku wynikającego z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, bowiem nie opracowano i nie wdrożono całościowego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), a w szczególności Polityki Bezpieczeństwa Informacji (PBI). Prezydent wyjaśnił, że „w związku z § 20 ust 1 oraz § 20 ust 2 pkt 1 rozporządzenia KRI Prezydent wydał zarządzenie nr 535/16 z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Urzędzie Miasta Krosna. W § 3 pkt 2 wymienionego zarządzenia określone zostały zadania związane z Polityką Bezpieczeństwa Informacji. W Urzędzie Miasta Krosna została opracowana Polityka Bezpieczeństwa Informacji - projekt zarządzenia. Trwają konsultacje międzywydziałowe w zakresie tego projektu. Spodziewany termin wprowadzenie Polityki Bezpieczeństwa Informacji – wrzesień br. Dostosowano również w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Krosna zakres zadań do obowiązujących przepisów – zarządzenie nr 423/16 Prezydenta Miasta Krosna z 3 marca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna”.

[dowód: akta kontroli str. 5-19, 242-244]

3.2. Ustalono, że w Urzędzie według stanu na dzień 25.08.2016 r., na „*Liście użytkowników*” systemu „*Źródło*” figurowało 17 osób z czego 4 osobom nie przypisano ról (uprawnień). W badanym okresie z 3 osobami rozwiązano stosunek pracy. Skutkowało to wnioskiem Prezydenta do Ministerstwa Cyfryzacji, o usunięcie dostępu tych pracowników do SRP aplikacja „*Źródło*”.

Badanie przeprowadzone na losowo wybranej próbie obejmującej 10 pracowników Urzędu mających dostęp do aplikacji „*Źródło*” wykazało, że pracownicy posiadali stosowne uprawnienia (role), które były zgodne z realizowanymi czynnościami, zapisanymi w zakresach obowiązków.

[dowód: akta kontroli: 281-320]

W zakresie nadawania/modyfikowania/odbierania uprawnień do aplikacji „*Źródło*” (w którym przetwarzane są dane osobowe), w Urzędzie obowiązują procedury określone w Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych oraz w Polityce Bezpieczeństwa Danych Osobowych.

[dowód: akta kontroli: 321-342]

3.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie audytor wewnętrzny w 2015 r. zrealizował „*czynności doradcze*”, obejmujące analizę obowiązujących w Urzędzie procedur dotyczących bezpieczeństwa informacji w odniesieniu do obowiązujących aktów prawnych [...], Notatka AW.1720.6.2015.A z przeprowadzonych czynności została podpisana przez audytora wewnętrznego w dniu 29.01.2016 r. i przekazana do zapoznania się przez Prezydenta. We wnioskach z ww. czynności zawarto następujące zalecenia:

1. Opracowanie całościowej Polityki bezpieczeństwa informacji.
2. Przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowanie działań minimalizujących to ryzyko, stosownie do przeprowadzonej analizy.
3. Uzupełnienie programu służącego do ewidencji sprzętu komputerowego o konfigurację każdego komputera.
4. Usprawnienie systemu zarządzania uprawnieniami do pracy w systemach informatycznych w zakresie komunikacji przez naczelników i kierowników komórek organizacyjnych zmian zakresów czynności użytkowników oraz informacji o zaprzestaniu pracy przez pracownika.
5. Wprowadzenie w umowach na serwisowanie sprzętu zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji.
6. Dokonanie w procedurze SZJ aktualizacji listy mailowej osób, którym można zgłaszać problemy zaistniałe w systemie informatycznym.
7. Zaplanowanie i przeprowadzenie w 2016 r. audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji.
8. Dokonanie udokumentowanych sprawdzeń poprawności sporządzanych kopii danych.
9. Powołanie w urzędzie zespołu, którego zadaniem będzie koordynowanie i nadzór nad działaniami w zakresie bezpieczeństwa informacji.

[dowód: akta kontroli: 343-347]

Prezydent wyjaśnił, że „*w roku 2015 zostały przeprowadzone czynności doradcze w zakresie: wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz krajowych ram*

interoperacyjności. Zakres ustaleń na podstawie których sformułowano wnioski z czynności doradczych dotyczył:

- 1. Działania w zakresie dostosowania posiadanych systemów informatycznych do współpracy z innymi z systemami/ rejestrami informatycznymi.*
- 2. Wdrożenie w urzędzie systemu zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych.*
- 3. Zapewnienie dostępności informacji zawartych na stronach intranetowych urzędu dla osób niepełnosprawnych.*

Zadanie zdecydowano się przeprowadzić jako czynności doradcze mając na uwadze zarówno Rozporządzenie KRI jak i zmiany ustawy o ochronie danych osobowych. Celem czynności doradczych było zaproponowanie na podstawie dokonanej kompleksowej analizy zagadnienia działań, których celem było dostosowanie funkcjonującego w urzędzie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji do obowiązujących przepisów prawa”.

[dowód: akta kontroli: 401-402]

W Urzędzie nie przeprowadzono (całościowego) pełnego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Zrealizowane w Urzędzie . czynności doradcze przez audytora wewnętrznego nie obejmowały wszystkich wymagań zawartych w § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI

3.4. Prezydent wyjaśnił, że „w związku z § 20 ust 2 pkt 6 rozporządzenia KRI Urząd Miasta Krosna w ramach realizacji projektu: E-usługi Miast i Gmin Podkarpackich zapewnił szkolenia dla wszystkich pracowników zaangażowanych proces przetwarzania informacji. Szkolenia te między innymi dotyczyły: „zasady bezpieczeństwa informacji w systemach informatycznych, nową instrukcję kancelaryjną i zmian procedur administracyjnych w związku z realizacją e-usług. Szkolenia były prowadzone w grupach i każde szkolenie trwało 8 godzin”.

Szkolenia prowadzone były cyklicznie w miesiącach listopadzie i grudniu 2014 r. przez Biuro Usług Komputerowych SOFTRES Sp. z o. o. z Rzeszowa. Każdy z uczestników otrzymał imienny certyfikat potwierdzający ukończenie ww. szkolenia.

[dowód: akta kontroli: 5-19, 348-358]

3.5. – 3.7. W Urzędzie zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem. Z oględzin pięciu kart kryptograficznych użytkowników aplikacji „Źródło” wynika, że nie były na nich zapisane numery PIN do tych kart. Oględziny 5 stanowisk pracy realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” wykazały, że monitory usytuowane były w sposób uniemożliwiający wgląd do danych przez osoby nieuprawnione, a komputery z dostępem do aplikacji „Źródło” nie posiadały dostępu do Internetu. Powyższe działania spełniały wymogi określone w § 20 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia KRI.

[dowód: akta kontroli: 359-360]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Urzędzie nie przeprowadzono całościowego (pełnego) audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań, w tym poprzez zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

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

1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowego SZBI, co było sprzeczne z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI. Zgodnie z tym przepisem podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji. W Urzędzie nie opracowano polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Prezydent wyjaśnił: w Urzędzie Miasta Krosna została opracowana *Polityka Bezpieczeństwa Informacji - projekt zarządzenia*. Trwają konsultacje międzywydziałowe w zakresie tego projektu. Spodziewany termin wprowadzenie *Polityki Bezpieczeństwa Informacji – wrzesień br.*

[dowód: akta kontroli str. 5-19]

Ocena częściowa

W ocenie NIK, podjęte w Urzędzie działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji nie były wystarczające. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono polityki bezpieczeństwa informacji, co było niezgodne z § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI. Powyższe potwierdzają też przeprowadzone przez audytora wewnętrznego czynności doradcze w zakresie bezpieczeństwa informacji systemów informatycznych.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Prezydent wyjaśnił, że „w Urzędzie Miasta Krosna ewidencja wchodząca w skład SRP współpracuje z Rejestrem Mieszkańców prowadzonym w programie PBEwid firmy Technika IT S.A. Rejestr Mieszkańców aktualizowany jest automatycznie z rejestrem SRP (przy pomocy usługi subskrypcji). Usługa uruchamiana jest cyklicznie co 20 minut. Zakres danych jaki przekazywany jest pomiędzy rejestrem mieszkańców, a SRP dotyczy imion, nazwisk, nazwisk rodowych, numerów PESEL, adresów zameldowania na pobyt stały i czasowy, stanu cywilnego, danych o współmałżonkach, danych rodziców, miejsca urodzenia, serii i numeru dowodu osobistego, daty zgonu – łącznie z całą historią zmian. Poza SRP Urząd Miasta Krosna wykorzystuje aplikację PBwid firmy Technika IT S.A., w której prowadzony jest Rejestr Mieszkańców, wykorzystywany głównie do prowadzenia spisu wyborców. W Urzędzie Stanu Cywilnego funkcjonuje aplikacja PB USC firmy Technika IT S.A., która była wykorzystywana do prowadzenia Rejestrów Stanu Cywilnego przed wprowadzeniem aplikacji Źródło. W chwili obecnej z aplikacji robiony jest tylko eksport aktów do aplikacji Źródło. Pozostałe aplikacje, w których przetwarzane są dane o obywatelach (np. System podatkowy, System opłat lokalnych, system do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków) prowadzone są na podstawie innych przepisów i nie korzystają z wymiany danych z systemami SRP. Nie istnieje bezpośrednia wymiana danych pomiędzy ww. aplikacjami a SRP z wyjątkiem PBwid (Rejestr Mieszkańców). Nie istnieje wymiana danych pomiędzy SRP a systemami informatycznymi Urzędu, dla tego też nie ma bezpośredniego wpływu na wykorzystanie danych będących już w posiadaniu

administracji publicznej z wyjątkiem aplikacji PBwid służącej do prowadzenia Rejestru Mieszkańców. Dane nie są przekazywane do systemów informatycznych Urzędu z wyjątkiem aplikacji PBwid, gdzie wymiana prowadzona jest w sposób automatyczny co 20 minut.

[dowód: akta kontroli: 361-364]

4.2. Prezydent wyjaśnił, iż „jeżeli chodzi o wpływ jakie miało wprowadzenie aplikacji „Źródło” na inne systemy informatyczne wykorzystywane w Urzędzie to systemem, który był najbardziej narażony na te zmiany była Ewidencja Ludności (po wdrożeniu aplikacji „Źródło” - Rejestr Mieszkańców). W związku z pierwszą migracją danych z aplikacji „Źródło” do gminnych rejestrów mieszkańców nastąpiła utrata części danych, które wcześniej zostały ręcznie wprowadzone przez pracowników Urzędu. Do tego zadania od roku 1995 były zatrudnione osoby, które wprowadzały te dane z kartoteki osobowej mieszkańca (KOM) - każda gmina miała obowiązek uzupełnić bazę elektroniczną o dane z kartoteki KOM do końca 2009 r. Pozostałe systemy nie miały bezpośredniego interfejsu z aplikacją „Źródło”, więc zmiany wprowadzone w tej aplikacji nie miało żadnego wpływu lub wpływ na ich działanie był minimalny”.

[dowód: akta kontroli: 5-19]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie NIK, podjęto należyte działania w celu zapewnienia współpracy SRP z innymi aplikacjami funkcjonującymi w Urzędzie. W kontroli stwierdzono, że wymiana danych pomiędzy SRP, a innymi systemami informatycznymi Urzędu wpływała na wykorzystywanie danych będących już w posiadaniu administracji publicznej, do załatwiania innych spraw (np. dotyczących prowadzenia rejestru wyborców), do których potrzebne były dane o obywatelach.

5. Wpływ udostępnienia SRP na koszt obsługi zadań w Urzędzie.

*Opis stanu
faktycznego*

5.1. – 5.4. Pani Katarzyna Obere Z-ca Naczelnika Wydziału Organizacyjnego, Zarządzania Kadrami i Kontroli, poinformowała, że na dzień 19 lipca 2016 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich było zatrudnionych 10 osób, w tym 4 osoby miały uprawnienia do wydawania dowodów osobistych, natomiast w Urzędzie Stanu Cywilnego pracowało 6 osób, wszystkie osoby miały upoważnienia do wydawania aktów stanu cywilnego. Stan zatrudnienia w Wydziale Spraw Obywatelskich na dzień 1.03.2015 r. wynosił 9 osób. W okresie od 1.03.2015 r. do 31.05.2016 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich 2 osoby przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich a następnie przeszły na emeryturę. W ww. okresie zatrudnione zostały 2 osoby. Stan zatrudnienia w Urzędzie Stanu Cywilnego na dzień 1.03.2015 r. wynosił 5 osób. W okresie od 1.03.2015 r. do 31.05.2016 r. w Urzędzie Stanu Cywilnego 1 osoba przebywała na urlopie macierzyńskim oraz 1 osoba była na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. W dniu 1.01.2016 r. – zatrudniono 1 osobę.

[dowód: akta kontroli: 400]

Prezydent wyjaśnił, że „w Urzędzie Stanu Cywilnego nastąpiło zwiększenie o 1 etat od września 2014 r. głównie ze względu na przewidywaną długotrwałą nieobecność Kierownika USC, ale również mając na uwadze przewidywane zmiany

w zakresie obowiązków USC. W związku z powyższym wzrost zatrudnienia nie był związany bezpośrednio z uruchomieniem systemu „Źródło” od dnia 1.03.2015 r. Zaistniała zmiana systemu nie spowodowała odczuwalnego zwiększenia kosztów, dlatego w Urzędzie Miasta Krosna nie były przeprowadzane analizy kosztów funkcjonowania rejestrów. W związku z tym nie podejmowano również działań racjonalizujących koszty. Dodatkowe obciążenie związane z wprowadzeniem „Źródła” nie różniło się od innych zmian tego typu wdrażanych często w Urzędzie i dotyczyły przede wszystkim dodatkowego zaangażowania pracowników wykonujących te zadania i informatyków. Sprzęt komputerowy, który był do dyspozycji Wydziału Spraw Obywatelskich zakupiony ze środków budżetu państwa niezbędny do pracy w poprzednim systemie jest wykorzystywany do pracy w aktualnym systemie, zatem nie było potrzeby zakupu dodatkowego sprzętu. Nie było umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami na zadania związane z wdrożeniem systemu „Źródło”. Jedyнным zauważalnym dodatkowym kosztem jest wzrost zużycia papieru do drukarek oraz tonerów niezbędnych do drukowania wielostronicowych protokołów w USC”.

[dowód: akta kontroli: 5-19]

W Urzędzie nie były prowadzone analizy kosztów funkcjonowania SRP.

W latach 2014 – 2016 (do 30 czerwca) na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności Urząd otrzymał dotację w łącznej kwocie 1.118.386 zł z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie (w tym 309.543 zł w 2014 r., 372.508 zł w 2015 r. i 436.335 zł według stanu na 30 czerwca 2016 r.). Dotacje zostały wykorzystane w całości.

[dowód: akta kontroli: 365-370 371-396]

Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta Pan Marcin Połomski „w roku 2014 na zadania zlecone gminie w klasyfikacji dział 750, rozdział 75011, § 2010 miasto otrzymało dotację w wysokości 309.543 zł, w kwocie tej nie wyodrębniono części na zadania zlecone w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności. Od roku 2015 Wojewoda Podkarpacki wyodrębnia kwoty dotacji na ten cel i było to odpowiednio 372.508 zł w 2015 r. i 436.335 zł na dzień 30 czerwca 2016 r. - na rok 2016. Zmiany planu dokonywane przez Wojewodę w drugim półroczu 2015 r., zgodnie z informacjami, miały wynikać z częściowego rozliczenia zadań zleconych. Kwoty dotacji w latach 2014 i 2015 zostały wykorzystane w całości, zadania i wydatki dotyczące roku 2016 są w trakcie realizacji. Otrzymywane dotacje, pomimo zwiększenia środków, nie pokrywają kosztów realizacji tych zadań. Miasto Krosno wzywało Skarb Państwa (i zaważało do próby ugodowej w sprawie o należność) do pokrycia różnic w kosztach realizacji zadań zleconych i otrzymanych dotacji na te cele, w tym również zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności. Dla porównania – wydatki bezpośrednio związane z prowadzeniem zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności w 2014 r. (wynagrodzenia i pochodne pracowników wykonujących te zadania oraz media w budynku wykorzystywanym przez USC) wymienione w wezwaniu i wniosku, wynoszą 626.859,94 zł, natomiast wyliczone zgodnie z przyjętymi w budżecie zadaniowym zasadami rozliczania kosztów – 919.872,00 zł”.

[dowód: akta kontroli: 5-19]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uruchomienie SRP nie wpłynęło w istotny sposób na koszty załatwiania spraw w Urzędzie w zakresie dowodów osobistych, spraw meldunkowych i aktów stanu cywilnego. W wyniku udostępnienia aplikacji „Źródło” w części przypadków zwiększeniu uległy koszty wydruków.

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

Opis stanu
faktycznego

6.1. - 6.2. Ustalono, że pracownicy Urzędu na etapie przyjmowania wniosków o wydanie dowodu osobistego, zgłoszeń o zameldowanie lub wymeldowanie, a także przyjmowania wniosków w sprawie aktów stanu cywilnego, na bieżąco, należycie weryfikowali zgodność danych wykazywanych we wnioskach z danymi zawartymi w rejestrach SRP. Badanie próby 29 spraw⁸ (wniosków złożonych w dniu dokonania oględzin), które były załatwiane w Urzędzie w trakcie kontroli, nie wykazało różnic w danych ujętych w poszczególnych rejestrach SRP. W wyniku weryfikacji danych zamieszczonych we wnioskach w: 4 sprawach o wydanie zaświadczenia stwierdzającego zawarcie małżeństwa, 6 sprawach aktu urodzenia dziecka, 4 sprawach sporządzenia aktu zgonu i 15 sprawach dotyczących wydania dowodu osobistego - stwierdzono w każdym przypadku, zgodność danych zawartych w składanym wniosku z danymi w SRP.

[dowód: akta kontroli: 397]

6.3. - 6.4. Prezydent wyjaśnił, że „Urząd Stanu Cywilnego w Krośnie korzysta z opcji zlecenia poprzez aplikację „Źródło” korekt błędnych informacji zawartych w SRP innym urzędem; w maju 2016 roku tuż. Urząd wystąpił 23 takie zlecenia. W okresie od 1 marca 2015 - 31 maja 2016 r. stwierdzono w USC rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC), rozbieżności te polegają na:

- braku: nazwisk rodowych osób, nazwiska rodowego ojca, kraju urodzenia, nazwy organu sporządzającego akt, stanu cywilnego, peseli współmałżonka, nr aktu, daty zawarcia małżeństwa,

- błędnych nr aktów, nazw organów sporządzających akt.

W maju 2016 r. Wydział Spraw Obywatelskich korzystał z opcji zlecenia poprzez aplikację „Źródło” korekt błędnych informacji zawartych w SRP (PESEL, RDO) innym urzędem w ilości 163 zleceń.

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach PESEL i RDO a danymi zgromadzonych w gminnym rejestrze w postaci braku nazwisk rodowych, drugich imion, prawidłowych stanów cywilnych, prawidłowych nazw miejscowości urodzeń, prawidłowych obowiązujących nazw ulic w Krośnie, imion rodziców, kodów pocztowych”.

[dowód: akta kontroli: 5-19]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁸ 15 dotyczących wydania dowodu osobistego, 14 wydanie aktu stanu cywilnego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w Urzędzie należycie wykorzystywano rozwiązania techniczne aplikacji „Źródło” umożliwiające wprowadzanie korekt oraz zlecenie właściwym urzędom usunięcie niezgodności danych o obywatelach zawartych w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji określającej zasady bezpieczeństwa informacji, stosownie do § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, 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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, dnia września 2016 r.

Andrzej Liwo
Starszy inspektor k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

