



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.011.01.2020

Emila Bury
Burmistrz Białogardu
Urząd Miasta Białogard
ul. 1 Maja 18
78-200 Białogard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Białogard ¹ , ul. 1 Maja 18, 78-200 Białogard.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Emilia Bury Burmistrz Białogardu ² od 21 listopada 2018 r. Poprzednio od 15 grudnia 2010 r. Burmistrzem był Krzysztof Bagiński. (akta kontroli str. 3-11)
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego ³ usług świadczonych drogą elektroniczną (e-usług) ⁴ . Rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w urzędzie i ich stosowania.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/143/2020 z 16 października 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Urząd podejmował właściwe działania w celu udostępnienia i upowszechnienia wśród mieszkańców e-usług, m.in. poprzez publikację na swoich stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacji o sposobach załatwiania spraw drogą elektroniczną. Za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP ⁷ Urząd udostępnił 25 usług elektronicznych. Przeprowadzone badania na próbie 20 e-usług wykazało, że były one kierowane do załatwiania bez zbędnej zwłoki, a w przypadku potrzeby uzupełnienia lub korekty przedkładanych dokumentów nie było potrzeby osobistego stawiennictwa w Urzędzie. We wszystkich sprawach obywatele otrzymywali odpowiedź lub decyzję drogą elektroniczną. Urząd podjął prawidłowe i skuteczne działania w celu realizacji problemów zdiagnozowanych w Strategii rozwoju Miasta Białogard do roku 2030 ⁸ w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej oraz w przyjętym Lokalnym programie rewitalizacji dla miasta Białogard na lata
--------------	--

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dalej: j.s.t.

⁴ Usługa elektroniczna – w myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r., pkt. 344), jest to usługa świadczona bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, wyłącznie z kompresją cyfrową i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, dalej: „e-usługa”.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220; dalej: ustawa o NIK.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ ePUAP - ogólnopolska platforma teleinformatyczna, która zapewnia ustandaryzowaną komunikację między innymi pomiędzy obywatelami a administracją samorządową oraz pomiędzy urzędami administracji publicznej.

⁸ Strategia przyjęta uchwałą Nr VI/38/2015 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 25 marca 2015 r.

2017-2023⁹ w związku z realizacją przedsięwzięcia pn. e-Białogard - wdrożenie e-usług społeczeństwa informatycznego. W Urzędzie umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy w formie elektronicznej. Zapewniono sprawne i nieprzerwane działanie system elektronicznego obiegu dokumentów¹⁰ poprzez zawarcie stosownych umów asysty technicznej.

W Urzędzie wprowadzono rozwiązania organizacyjne zapewniające bezpieczeństwo przetwarzania informacji zgodnie z wymogiem § 20 ust. 1 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 teleinformatycznych¹¹, ustanowiono i wdrożono System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji¹², zapewniono aktualizację regulacji wewnętrznych stanowiących SZBI w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia. W latach 2016-2019 przeprowadzono okresowe audyty wewnętrzne z zakresu bezpieczeństwa informacji stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zapewniono szkolenia wszystkim pracownikom zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI w formie szkoleń wewnętrznych. Ponadto zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI zapewniono bezzwłocznie zmianę uprawnień w przypadku zmiany zadań osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji oraz zgodnie z wymogami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI aktualność inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację. Skutecznie zapobiegano możliwości zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania użytkownikom systemów informatycznych niebędących pracownikami służb informatycznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Świadczenia przez urzędu j.s.t. e-usług

Opis stanu faktycznego

1.1. W Strategii rozwoju Miasta Białogard do roku 2030¹³ w części dotyczącej infrastruktury telekomunikacyjnej podano, że na terenie miasta notuje się dobry dostęp mieszkańców do usług telekomunikacyjnych, którego ważnym uzupełnieniem mogłaby się stać publiczna sieć obejmująca obszar Starego Miasta i budynków publicznych. Wskazano na konieczność dalszych prac związanych z możliwością podłączenia internetu stacjonarnego oraz ze zwiększeniem dostępności do publicznych hotspotów.

Przyjęty Lokalny program rewitalizacji dla Miasta Białogard na lata 2017-2023¹⁴ w związku z realizacją przedsięwzięcia pn. e-Białogard - wdrożenie e-usług społeczeństwa informatycznego określał działania dotyczące oferowania drogą elektroniczną usług publicznych (e-usługi).¹⁵ W ramach projektu planowano cykl

⁹ Program przyjęty uchwałą Nr XXXV/280/2017 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 24 lipca 2017 r.

¹⁰ Dalej: eDOK.

¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2247, dalej: rozporządzenie KRI.

¹² Dalej: SZBI.

¹³ Strategia przyjęta uchwałą Nr VI/38/2015 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 25 marca 2015 r.

¹⁴ Program przyjęty uchwałą Nr XXXV/280/2017 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 24 lipca 2017 r.

¹⁵ W programie wskazano, że brak dostępu mieszkańców do usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną skutkuje ograniczeniem ich swobody w załatwianiu spraw urzędowych, wynikającej z podporządkowania się godzinom funkcjonowania magistratu. W związku z tym, że usługi świadczone są w ujęciu tradycyjnym przy załatwianiu spraw urzędowych wymagany jest udział człowieka. Dodatkowym ograniczeniem we wprowadzeniu usług jest także brak wiedzy w zakresie technik cyfrowych wśród mieszkańców.

kursów i szkoleń podnoszących kompetencje cyfrowe mieszkańców (obsługa komputera, praktyczne załatwianie spraw drogą elektroniczną), szczególnie osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Celem przedsięwzięcia jest poprawa jakości usług publicznych oraz wzrost kompetencji cyfrowych mieszkańców.

(akta kontroli str. 418)

Urząd, w związku z realizacją zapisów ww. Strategii pozyskał środki z budżetu Unii Europejskiej w ramach programu pn. WIFI4EU, co pozwoliło na budowę sieci publicznych punktów dostępowych (o przepustowości minimum 30 Mbit/s).¹⁶ W ramach sieci bezprzewodowej (hotspot) pn. WIFI4EU został udostępniony darmowy internet na terenie miasta Białogard.¹⁷

Dodatkowo, celem poprawy dostępu i możliwości podłączenia dla internetu stacjonarnego, realizowano budowę kanałów technologicznych w ciągu przebudowywanych dróg. W latach 2019-2020 wybudowano kanał technologiczny przy ulicy Bolesława Śmiałego (1 km), w 2020 roku wybudowano kanał technologiczny przy ulicy Witkacego (800 metrów).

W związku z realizacją przedsięwzięcia e-Białogard udostępniono w 2020 r. Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta (EBOI) - miejską platformę e-usług dla mieszkańców i kontrahentów Urzędu¹⁸ umożliwiającą m.in.:

- prowadzenie rozliczeń finansowych z Urzędem za pośrednictwem przelewów online;
- prezentację stanów indywidualnych należności mieszkańców i kontrahentów (np. podatek od nieruchomości, od środków transportowych; opłata za odpady komunalne, opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności);
- wysyłanie powiadomień za pośrednictwem poczty elektronicznej lub usługi sms o zbliżających się terminach płatności należności;
- składanie wniosków z wykorzystaniem platformy ePUAP.

(akta kontroli str. 429)

Burmistrz wyjaśniła: *Przyjęta przez Radę Miejską Białogardu uchwałą nr VI/38/2015 z dnia 25 marca 2015 roku Strategia Rozwoju Miasta Białogard do roku 2030 nie zawiera zapisów dotyczących konieczności przeprowadzania monitoringu jej realizacji oraz jego częstotliwości. Dokument nie wskazuje tym samym także formy, w której należałoby to robić. Dlatego też decyzję w tym zakresie podjął samodzielnie Burmistrz Białogardu opierając się na założeniu, że monitorowanie umożliwia kontrolę postępu realizacji planowanych działań, weryfikację osiąganych rezultatów oraz porównanie ich zgodności z założonymi celami strategicznymi. Jednocześnie Burmistrz wskazał, że za okres sprawozdawczy przyjąć należy okres nie dłuższy niż 5 lat. Termin ten pozwala na obserwację już rysujących się trendów w poszczególnych dziedzinach życia oraz gwarantuje dostęp do niezbędnych informacji w żądanym zakresie. Wychodząc naprzeciw ustalonym wymaganiom, Wydział Przedsiębiorczości i Funduszy Zewnętrznych Urzędu Miasta Białogard w marcu 2019 r. opracował pierwsze „Sprawozdanie z ewaluacji Strategii Rozwoju Miasta Białogard do roku 2030”, przyjmując jako okres sprawozdawczy lata 2015 - 2018.”*

¹⁶ Informacje o projekcie: <http://bialogard.info/2,6698,bialogard-w-sieci&s=1&si=1&sp=1> oraz <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/wifi4eu-bezplatne-wi-fi-dla-europejczykow?lang=pl>

¹⁷ Park Orla Białego, Park im. Leona Mroczkiewicza, w obrębie dworca PKP, w obrębie Starego Miasta (Plac Wolności), na terenach Białogardzkiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (kryta pływalnia), w Urzędzie i jego okolicach.

¹⁸ EBOI – Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta dostępna pod adresem internetowym: <http://www.eboi.bialogard.info>

W dalszej części złożonych wyjaśnień Burmistrz podała: *Prace nad białogardzkim Elektronicznym Biurem Obsługi Interesanta trwały przez ostatnie dwa lata, wymagały integracji wielu systemów finansowo-księgowych Urzędu, a także zaangażowania wielu pracowników. Białogard jest jednym z niewielu polskich samorządów, które obecnie udostępniają tego typu usługę.*

Platforma powstała w ramach projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Docelowo systemem objętych będzie większość „miejskich” usług i płatności. W kolejnym etapie planowane są szkolenia i szeroka kampania informacyjna dotycząca wykorzystania e-usług w oparciu o platformę EBOI i ePUAP.

e-Białogard to również wykorzystanie technologii informatycznych poprawiające zarządzanie miastem:

- w 2019 roku wdrożono w Urzędzie nowoczesną sieć telefonii internetowej Voice over IP (VoIP), ułatwiającą kontakt mieszkańcom; docelowo siecią objęte zostaną wszystkie jednostki organizacyjne i spółki Miasta Białogard;
- w 2020 roku w ramach poprawy komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej Urzędu dla wszystkich pracowników udostępniono aplikację Microsoft Teams.

(akta kontroli str. 414-415)

1.2. Według stanu na 31 maja 2020 r. przez ePUAP dostępne były 25 usługi elektroniczne:

- dwie usługi w grupie *Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do Urzędu*¹⁹;
- osiem usług w grupie *Dowody osobiste, meldunki, wybory*²⁰;
- jedna usługa w grupie *Ochrona środowiska*²¹;
- 11 usług w grupie *Podatki i opłaty*²²;
- trzy w grupie *Urodzenia, małżeństwa, zgony*²³.

(akta kontroli str. 402-403, 419)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. w Urzędzie zrealizowano 197 e-usług elektronicznych za pośrednictwem ePUAP, w tym 35 w okresie od 1 stycznia do 29 lutego, 52 w okresie od 1 marca do 30 kwietnia, 110 od 1 maja do 30 czerwca. W porównaniu do okresu 1 stycznia 2020 r. – 29 lutego 2020 r. istotny wzrost (ponad 15%) nastąpił w zakresie m.in. usług:

- złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego z 11 do 18;²⁴;
- złożenie wniosku o dopisanie się do spisu wyborców z 0 do 41;²⁵
- zgłoszenie zameldowania, wymeldowania lub wyjazdu/powrotu za granicę z trzech do 21;²⁶

¹⁹ Pismo ogólne do podmiotu publicznego; Skargi, wnioski, zapytania do Urzędu.

²⁰ Usługi: udostępnianie danych z rejestru mieszkańców; rejestru PESEL, rejestru dowodów osobistych i dokumentacji związanej z dowodami osobistymi; zgłoszenie utraty, uszkodzenia dowodu osobistego, zawieszenia lub cofnięcia zawieszenia certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej; złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia (o zameldowaniu, wymeldowaniu, prawie do głosowania, utracie dowodu osobistego); złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego; złożenie wniosku o dopisanie się do spisu wyborców; złożenie wniosku o wpisanie się do rejestru wyborców; zgłoszenie zameldowania, wymeldowania lub wyjazdu/powrotu za granicę; zgłoszenie głosowania korespondencyjnego.

²¹ Deklaracja dot. odbioru odpadów komunalnych.

²² Deklaracje na podatek od nieruchomości (DN-1, ZDN-1, ZDN-2, IN-1, ZIN-1, ZIN-2, ZIN-3); deklaracje na podatek rolny i leśny (IR-1, ZIR-1, ZIR-2, ZIR-3, DR-1, ZDR-1, ZDR-2, IL-1, ZIL-1, ZIL-2, ZIL-3, DL-1, ZDL-1, ZDL-2); deklaracja na podatek od środków transportowych; zgłoszenie od posiadania psa; oświadczenie o utracie psa; wnioski o udzielenie ulgi w podatkach; oświadczenie o utracie psa; wnioski o udzielenie ulgi w podatkach; zgłoszenie zamiaru korzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości stanowiącego regionalną pomoc inwestycyjną; wnioski o zwrot opłaty skarbowej; wnioski o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań o charakterze należności publicznoprawnych; wniosek o zwrot nadpłaty w podatku od nieruchomości osób prawnych; ulgi w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny.

²³ Zgłoszenie urodzenia dziecka, wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, wniosek o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym.

²⁴ W okresie: 1.01.2020 r. – 29.02.2020 r. 11; 1.03.2020 r. – 30.04.2020 r. 12; 1.05.2020 r. – 30.06.2020 r. 18.

²⁵ W okresie: 1.01.2020 r. – 29.02.2020 r. 0; 1.03.2020 r. – 30.04.2020 r. 0; 1.05.2020 r. – 30.06.2020 r. 41.

- zgłoszenie urodzenia dziecka z 0 do sześciu;²⁷
- wniosek w wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z dziewięciu do 14²⁸.

Na 25 dostępnych usług w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. Urząd zrealizował 13 (52%) z nich.

(akta kontroli str. 403-405, 419)

Burmistrz wyjaśniła, że głównymi przyczynami determinującymi małe zainteresowanie usługami dostępnymi na platformie ePUAP, były:

- brak wiedzy, umiejętności i świadomości społecznej obywateli w zakresie dostępnych e-usług (brak skutecznej kampanii informacyjnej);
- przyzwyczajenie interesantów do tradycyjnej (papierowej) formy załatwiania spraw urzędowych;
- skomplikowana i czasochłonna procedura rejestracji formularzy w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych;
- konieczność uzyskania kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub profilu zaufanego, niezbędnych do realizacji e-usług poprzez platformę ePUAP;
- skomplikowana sieć powiązań i zależności pomiędzy publicznymi e-usługami (administracja publiczna, e-zdrowie, PUE ZUS etc.), a profilem zaufanym.

(akta kontroli str. 415)

1.4. Poziom wykorzystania e-usług realizowanych poprzez ePUAP był objęty bieżącym monitoringiem. Codziennie z systemu eDOK (powiązanego z ePUAP) drukowany był raport poczty przychodzącej z uwzględnieniem korespondencji wpływającej do Urzędu za pośrednictwem ePUAP. System eDOK umożliwiał generowanie raportów częściowych za wskazany okres (np. wg. dekretacji do poszczególnych wydziałów Urzędu, raporty poczty przychodzącej i wychodzącej), które służyły do analiz wykorzystania usług ePUAP.

(akta kontroli str. 406, 417)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące działalności w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 406, 417)

1.6. W 2011 r.²⁹ Burmistrz wskazał system tradycyjny, jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla organów Miasta Białogard i Urzędu. Zarządzeniem Nr I/3/2011 Burmistrza Białogardu z dnia 16 lutego 2011 r. określono rodzaje przesyłek wpływających do Urzędu, które nie są otwierane przez punkt kancelaryjny. Odpowiednie zapisy w tym zakresie wskazano również w Regulaminie organizacyjnym (§ 55 i 56).

(akta kontroli str. 13-57, 109-110)

Przeprowadzone oględziny (30.09.2020 r.) potwierdziły, że w Urzędzie proces elektronicznego obiegu dokumentów miał charakter wspierający system tradycyjny i przebiegał w następujący sposób:

- wpływ dokumentu do Urzędu - Biuro Obsługi Interesanta (BOI), przyjmowanie dokumentów w wersji elektronicznej z ePUAP, e-mail lub w formie tradycyjnej,
- weryfikacja dokumentów (sprawdzenie poprawności złożonych podpisów na dokumentach elektronicznych i papierowych, weryfikacja kompletności dokumentów),

²⁶ W okresie: 1.01.2020 r. – 29.02.2020 r. 3; 1.03.2020 r. – 30.04.2020 r. 15; 1.05.2020 r. – 30.06.2020 r. 21.

²⁷ W okresie: 1.01.2020 r. – 29.02.2020 r. 0; 1.03.2020 r. – 30.04.2020 r. 2; 1.05.2020 r. – 30.06.2020 r. 6.

²⁸ W okresie: 1.01.2020 r. – 29.02.2020 r. 9; 1.03.2020 r. – 30.04.2020 r. 11; 1.05.2020 r. – 30.06.2020 r. 14.

²⁹ Zarządzenie Nr I/2/2011 Burmistrza Białogardu z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie wskazania systemu wykonywania czynności kancelaryjnych będących podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla organów Miasta Białogard i Urzędu Miasta Białogard.

- rejestracja sprawy,
 - wydruk sprawy złożonej w postaci elektronicznej w celu nadania jej biegu w postaci tradycyjnej jako kopia dokumentów,
 - dekretacja sprawy,
 - zwrot zadekretowanych spraw do BOI,
 - przekazanie zadekretowanej sprawy z BOI do komórki organizacyjnej wskazanej na dekretacji, (dotyczy to zarówno dokumentów tradycyjnych jak i kopii dokumentów elektronicznych),
 - przekazanie spraw w eDOK zgodnie z dekretacją do komórek organizacyjnych (naczelnicy, kierownicy),
 - zapoznanie się z dokumentami zadekretowanymi (naczelnicy, kierownicy) i przekazanie ich do realizacji (pracownicy),
 - badanie sprawy przez komórki organizacyjne (pracownicy) i rejestracja sprawy w komórce organizacyjnej na podstawie wpływu dokumentu do Urzędu (pracownicy)
 - przygotowanie projektu rozstrzygnięcia (pracownicy),
 - akceptacja projektu decyzji/rozstrzygnięcia przez przełożonego,
 - podpisanie decyzji/rozstrzygnięcia przez osoby uprawnione (w sposób tradycyjny lub elektroniczny – podpis kwalifikowany),
 - wysyłka do strony w sposób wskazany w dokumencie decyzji/rozstrzygnięcia (w sposób tradycyjny gdy wpływ był zrealizowany w sposób tradycyjny lub w inny wskazany w dokumencie a w przypadku wpływu elektronicznego odpowiedź udzielana jest elektronicznie lub w inny wskazany w dokumencie.
- (akta kontroli str. 280-314, 420)

W Urzędzie 19 osób posiadało podpis elektroniczny. Nie stwierdzono wystąpienia przypadków aby podpis elektroniczny danej osoby był w posiadaniu i użytkowaniu przez innego pracownika Urzędu. Nie stwierdzono też przypadków drukowania dokumentów, podpisywania odręcznie, a następnie skanowania i podpisywania elektronicznie.

(akta kontroli str. 369, 421)

W Urzędzie nie było możliwe określenie liczby pism podpisanych przez osoby posiadające podpis elektroniczny albo profil zaufany w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. Nie prowadzono w tym zakresie statystyk lub zestawień.

(akta kontroli str. 421)

W Urzędzie nie ustalono procedur opisujących zasady postępowania z przesyłkami wpływającymi na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą oraz procedur zobowiązujących pracowników do weryfikacji opatrzenia dokumentów elektronicznych (wpływających do Urzędu) aktualnym podpisem elektronicznym.

(akta kontroli str. 421)

Burmistrz wyjaśniła: *W Urzędzie nie opracowano procedur obiegu oraz zarządzania dokumentami regulujących komunikację elektroniczną i załatwianie spraw w formie elektronicznej, gdyż zgodnie z zarządzeniem Burmistrza Białogardu nr I/2/2011 z dnia 27 stycznia 2010 r. w Urzędzie Miasta Białogard wskazano system tradycyjny (papierowy), jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla organów Miasta Białogard. Obieg dokumentów wpływających do Urzędu drogą elektroniczną realizowany był bezpośrednio na podstawie rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej. Mimo tego, na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (www.bip.bialogard.info) oraz oficjalnej stronie samorządu Miasta Białogard (www.bialogard.info), zamieszczono informacje o możliwości korzystania z elektronicznej platformy usług administracji*

publicznej ePUAP (w tym informacje o rodzajach spraw załatwianych przez Urząd w ramach elektronicznej skrzynki podawczej oraz wymogach dla dokumentów dostarczanych do Urzędu za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej).

(akta kontroli str. 416)

1.7. Badaniem objęto próbę 20 spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej poprzez ePUAP w okresie pomiędzy 1 stycznia 2020 r., a 30 czerwca 2020 r. w obszarach istotnych dla obywateli³⁰. W wyniku badania dokumentacji ww. 20 spraw ustalono:

- niezwłocznie dokonywano dekretacji sprawy (wniosku/formularza w formie dokumentu elektronicznego) na pracownika prowadzącego, tj. od momentu wpływu (rejestracji) do dekretacji upłynęło nie więcej niż jeden dzień;
- sprawy załatwiano bez wymagania stawienia wnioskodawcy;
- nie wystąpiły przypadki konieczności wezwania do złożenia korekty informacji/wniosku;
- eDOK w Urzędzie nie komunikował się automatycznie z innymi systemami wewnętrznymi informatycznymi Urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych dla załatwiania sprawy; komunikuje się z systemami zewnętrznymi, tj. ePUAP w zakresie wpływu/odpowiedzi na wniosek/formularz oraz BIP w zakresie statusu sprawy;
- w każdej z badanych spraw wnioskodawca mógł ją załatwić w Urzędzie bez konieczności dostarczania danych/informacji będących już w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej. W żadnej z badanych spraw Urząd nie komunikował się z inną jednostką administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w celu uzyskania koniecznych danych/informacji, przy załatwieniu sprawy. Dla załatwienia sprawy Urząd korzystał z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych takich jak: PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego, Elektroniczne Księgi Wieczyste oraz z zasobów Starostwa Powiatowego w Białogardzie;
- w Urzędzie umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy za pośrednictwem strony BIP Urzędu;
- czynności kancelaryjne wykonywane były w formie papierowej oraz równolegle w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemu eDOK.

(akta kontroli str. 427-428)

1.8. Platforma ePUAP, w okresie objętym kontrolą działała poprawnie. Do Urzędu nie wpłynęły skargi w związku z funkcjonowaniem ePUAP, nie było jakichkolwiek sygnałów od obywateli o braku możliwości skorzystania z usług oferowanych przez ePUAP.

(akta kontroli str. 406, 417, 421)

1.9. W Urzędzie od lipca 2008 r. funkcjonował system elektronicznego obiegu dokumentów pn. eDOK. System działał poprawnie i nie odnotowano awarii uniemożliwiających pracę Urzędu. W wyniku przeprowadzonych oględzin (30.09.2020 r.) ustalono, że system:

³⁰ Sprawy: zgłoszenia urodzenia dziecka (USC.5363.1.20.2020, USC.5363.1.24.2020); wydania odpisu aktu stanu cywilnego (USC.5362.7.38.2020, USC.5362.7.42.2020, USC.5362.7.24.2020); złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (BO-6342/2020, BO-5134/2020); złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na 2020 r. (BO-1824/2020, BO-2989/2020, BO-2938/2020, BO-1725/2020, BO-1202/2020); zgłoszenia pobytu stałego (BO-4798/2020); zgłoszenia wymeldowania z miejsca pobytu stałego (BO-5197/2020); wniosku o dopisanie do rejestru wyborców (BO-7851/2020, BO-7926/2020, BO-5210/2020); zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego (BO-2754/2020); wniosku o wydanie dowodu osobistego (BO-2007/2020); wydania zaświadczenia o przeznaczeniu w mpzp (BO-5309/2020).

- integrował się informatycznie (bez udziału użytkownika) z ePUAP w zakresie odbierania pism przychodzących do Urzędu i ich wysyłki oraz komunikował się automatycznie ze stroną BIP Urzędu w zakresie statusu spraw rozpatrywanych w Urzędzie;
- umożliwiał rejestrację pism tradycyjnych (papierowych), rejestrację sprawy z urzędu (w przypadku gdy nie wpłynęło pismo przychodzące), rejestrację sprawy na podstawie pisma przychodzącego (tradycyjnego i elektronicznego), tworzenie pisma wychodzącego.

(akta kontroli str. 280-314)

W celu kontynuacji, utrzymania i rozwoju wykorzystywanego przez Urząd oprogramowania zawarto w okresie objętym kontrolą umowy³¹, w których określono m.in. zasady przyjmowania zgłoszeń Problemów³² systemu eDOK, tj. pocztą elektroniczną lub przez portal obsługi klienta przez całą dobę oraz telefonicznie (w dni robocze, w godz. 8-16). Czas naprawy Problemu całkowicie uniemożliwiającego działania systemu określono jako niezwłocznie. W przypadku konieczności wprowadzenia poprawek do systemu eDOK zostaną one dostarczone z najbliższą obowiązującą nową wersją oprogramowania.

(akta kontroli str. 111-114)

1.10. Na informacyjnej stronie internetowej Urzędu (www.bialogard.info) zamieszczony był baner informujący o elektronicznej platformie usług administracji publicznej, zawierający link przekierowujący na stronę BIP Urzędu do kategorii pn. Elektroniczna Skrzynka Podawcza³³.

(akta kontroli str. 350)

Na stronie BIP Urzędu (bip.bialogard.info) w kategorii pn. Elektroniczna Skrzynka Podawcza podano informacje w trzech podkategoriach:

- rodzaje spraw załatwianych przez Urząd w ramach elektronicznej skrzynki podawczej;
- wymogi dla dokumentów elektronicznych dostarczanych do Urzędu za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej;
- wymogi dla dokumentów elektronicznych dostarczanych do Urzędu na nośniku informatycznym.

Dodatkowo w siedzibie Urzędu na tablicy ogłoszeń mieszkańcy mogli się zapoznać z informacją o możliwości załatwiania spraw w formie e-usług.

(akta kontroli str. 350-368)

Na stronie internetowej Urzędu³⁴ zamieszczono informacje dotyczące funkcjonowania profilu zaufanego³⁵ oraz sposobu uzyskania „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną.³⁶ Ponadto w Urzędzie dostępne były informacje w formie ulotki zawierające najważniejsze informacje dotyczące warstwy elektronicznej „nowego” dowodu i certyfikatów.

(akta kontroli str. 380)

Monika Sztyma – Horwat Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich w Urzędzie wyjaśniła: *W chwili odbioru dowodu osobistego pracownicy Urzędu informują mieszkańców o sprawach możliwych do załatwienia z użyciem warstwy elektronicznej dowodu osobistego. Podczas odbioru dowodu pracownik ma*

³¹ Umowy: OR.1333.11.2016 z 14.01.2016 r., OR.1333.24.2017 z 6.02.2017 r., OR.1333.13.2018 z 12.01.2018 r., OR.1333.6.2019 z 2.01.2019 r., OR.1333.13.2020 z 2.01.2020 r.

³² Oznacza przeszkodę dla użytkownika w korzystaniu z oprogramowania.

³³ <http://bip.bialogard.info/index.php?id=110060>

³⁴ <http://www.bialogard.info>

³⁵ <http://bialogard.info/7,5063,przedsiębiorco-zaloz-profil-zaufany-juz-dzis&s=1&si=1&sp=1>

³⁶ <http://bialogard.info/2,5713,e-dowod&s=1&si=1&sp=1>

obowiązek zaproponować (art. 12 b ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych) nadanie kodów PIN do certyfikatów zawartych w warstwie elektronicznej oraz ustalić, czy właściciel dowodu odbiera kopertę z kodem PUK, czy pozostawia ją w Urzędzie. Ustalenia takie muszą być poprzedzone informacją jakie certyfikaty osoba ma w swoim dowodzie osobistym, jak należy się tymi certyfikatami posługiwać, do czego służy numer CAN, jakie sprawy już można załatwić posługując się e-dowodem oraz jakie usługi mogą być dostępne w przyszłości. Ponadto na wszystkich stanowiskach obsługujących dowody osobiste w widocznym miejscu znajdują się ulotki informacyjne dotyczące e-dowodów i informacja w tym zakresie jest umieszczona na drzwiach wejściowych do biura dowodów osobistych.

(akta kontroli str. 391-392)

1.11. W Polityce Bezpieczeństwa Informacji³⁷ określono m.in. konieczność zapoznania pracownika Urzędu z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi, w tym z PBI (pkt 7 – zarządzanie zasobami ludzkimi). Szkolenie pracownika z zakresu bezpieczeństwa informacji powinno być przeprowadzone każdorazowo: po zmianie przepisów dotyczących bezpieczeństwa informacji, po wprowadzeniu istotnych zmian w PBI i politykach obszarowych, na wniosek kierownika organizacji.

(akta kontroli str. 85, 94-95)

W badanym okresie Urząd zapewnił szkolenia wszystkim pracownikom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji (stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI) w formie szkoleń wewnętrznych, przeprowadzanych przez Arkadiusza Rzymyszkiewicza - Inspektora ochrony danych, głównego specjalistę ds. informatyki w Wydziale organizacyjnym Urzędu.³⁸

(akta kontroli str. 370-379, 394)

W myśl standardów 2 i 16 kontroli zarządczej^[1], należy zadbać, aby osoby zarządzające oraz pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a także zapewnić im w odpowiedniej formie i czasie właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

Urząd zorganizował m.in. zewnętrzne szkolenia w ramach tematu: „Obsługa e-dokumentu w ESOD i SD w świetle instrukcji kancelaryjnej i ePUAP” dla łącznie 31 osób. Dodatkowo utworzono dla pracowników wewnętrzną platformę szkoleniową.³⁹ Zamieszczone na niej wykłady i prezentacje dotyczyły m.in. ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych; problematyki SZBI w oparciu o wdrożenie RODO; dokumentowania audytu, zagadnień SZBI i problematyki cyberbezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 390, 408-410)

1.12. i 13. Urząd opracował i wdrożył PBI, o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI.⁴⁰ Osobą odpowiedzialną za opracowanie, wdrożenie, ocenę, przegląd i modyfikację był Burmistrz. PBI określała ramy SZBI. W PBI wskazano zasady ochrony informacji, zasady zarządzania ryzykiem, role i zadania

³⁷ Przyjętej zarządzeniem Nr I/10/2018 Burmistrza Białogardu z dnia 18 grudnia 2018 r., dalej PBI.

³⁸ Szkolenia w dniach: 15.05.2018 r., 18.05.2018 r., 25.05.2018 r., 4.04.2019 r., 28.10.2019 r., 3.01.2020 r., 5.02.2020 r., 1.04.2020 r., 1.06.2020 r., 12.08.2020 r.,

^[1] Określonych w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

³⁹ Platforma dostępna dla pracowników pod adresem www.szkolenia.bialogard.info.

⁴⁰ Zarządzenie Nr I/10/2018 Burmistrza Białogardu z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Białogard. Zarządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

osób uczestniczących w procesie przetwarzania informacji oraz zarządzania bezpieczeństwem informacji, warunki jakie muszą spełniać systemy teleinformatyczne przetwarzające informację.

Zgodnie z wymogiem § 20 ust. 2 pkt 1 PBI poddana była czterem okresowym przeglądom, w tym w zakresie spełniania wymogom rozporządzenia KRI oraz rozwiązań technicznych, zapewniających wymagany poziom bezpieczeństwa przetwarzanych informacji – inwestycje w infrastrukturę sieci i systemów informatycznych oraz fizyczne zabezpieczenie obszarów przetwarzania informacji chronionych.⁴¹

(akta kontroli str. 85-101, 423, 426)

Ponadto Urząd opracował i wdrożył środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzania danych osobowych, obejmujące politykę ochrony danych osobowych w Urzędzie oraz instrukcję zarządzania systemem informatycznym Urzędu, służącym do przetwarzania danych osobowych.⁴²

Obowiązująca Polityka Ochrony Danych Osobowych poddana była sześciu przeglądom, których efektem były doprecyzowanie i zmiana używanych pojęć⁴³ oraz wprowadzenie zmian we wnioskach w sprawie dostępu do zasobów, w których są przetwarzane dane osobowe.⁴⁴

(akta kontroli str. 70-84, 102-107, 423, 425-426)

1.14. W zakresie obowiązującej w Urzędzie PBI wskazano w formie załączników dokumenty wykonawcze, w tym:

- procedurę szacowania ryzyka,
- procedury umożliwiające dostęp do danych osobowych podmiotom zewnętrznym,
- procedurę realizacji praw osób, których dane dotyczą,
- wzór umowy przetwarzania danych osobowych,
- instrukcja postępowania z incydentami;
- instrukcja zabezpieczenia dostępu do pomieszczeń;
- instrukcja zabezpieczania dokumentacji papierowej z danymi osobowymi;
- procedura przywrócenia dostępności danych osobowych i dostępu do nich w razie incydentu fizycznego lub technicznego;
- procedura realizacji prawa dostępu, sprostowania, przeniesienie, ograniczenia przetwarzania, usunięcia danych osobowych;
- procedura sporządzania kopii zapasowych;
- szyfrowania dysków, dostępu do systemów IT po podaniu hasła.

(akta kontroli str. 85-101, 423-424)

1.15. W Urzędzie zapewniono aktualność inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację, zgodnie z wymogami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI. Badaniem objęto zapisy w ewidencji dotyczące 10 zestawów komputerowych, jednego serwera, dwóch laptopów, routera oraz jednej drukarki. Urząd posiadał aktualne informacje

⁴¹ Przeglądy w dniach: 1.03.2019 r., 3.03.2019 r., 9.09.2019 r., 23.04.2020 r.

⁴² Zarządzenie Nr I/4/2018 Burmistrza Białogardu z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia w Urzędzie środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę danych osobowych. Uprzednio obowiązywało zarządzenie Nr I/36/2012 Burmistrza Białogardu z dnia 2 października 2012 r. w sprawie dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzania danych osobowych w Urzędzie.

⁴³ Definicje: Inspektora Ochrony Danych oraz pojęcia pobierania danych osobowych.

⁴⁴ Przeglądy w dniach: 2.09.2018 r., 3.09.2018 r., 1.03.2019 r., 3.03.2019 r., 9.09.2019 r., 23.04.2020 r.

o zasobie informatycznym oraz jego konfiguracji. Badane zasoby informatyczne przypisano do osób odpowiadających za sprzęt.

(akta kontroli str. 315-348, 417)

1.16. Przeprowadzone 5.10.2020 r. badanie możliwości zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania na 10 wybranych losowo komputerach w Urzędzie wykazało, że użytkownicy systemów informatycznych niebędący pracownikami służb informatycznych nie posiadali uprawnień administracyjnych do samodzielnego instalowania oprogramowania na komputerach służbowych⁴⁵, stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 4 oraz pkt 7 lit. c rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 349, 417)

1.17. W dniu 5.09.2020 r. dokonano sprawdzenia zablokowania dostępu do systemów informatycznych dla pracowników Urzędu (15 osób), którzy w okresie od 1.01.2016 r. zakończyli pracę. Ustalono, że konta użytkowników zostały zablokowane w pełnym zakresie. Nie stwierdzono przypadków logowań do systemów informatycznych po dacie zakończenia zatrudnienia. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI zapewniono bezzwłocznie zmianę uprawnień w przypadku zmiany zadań osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Formalne wnioski w sprawie odebrania uprawnień w systemach informatycznych sporządzano niezwłocznie (do jednego dnia licząc od dnia zakończenia zatrudnienia).

(akta kontroli str. 233-279, 417)

1.18. W Urzędzie w latach 2016-2019 przeprowadzano każdego roku okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji⁴⁶ stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Sformułowane zalecenia (rekomendacje) poaudytowe z zakresu bezpieczeństwa przetwarzania informacji zastały wykonane.

(akta kontroli str. 145-232, 416-417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁴⁵ Zalecenia zawarte w załączniku A do normy PN-ISO/EC 27001:2014-12 w punkcie A.9.2.3 stanowią, że należy ograniczyć i kontrolować przyznawanie i korzystanie z przywilejów w systemach informatycznych.

⁴⁶ Sprawozdania końcowe z realizacji zadania podpisano w dniach: 22.06.2016 r., 22.06.2017 r., 18.05.2018 r., 22.05.2019 r.,

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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.

Szczecin, dnia 2 listopada 2020 r.

Kontroler
Artur Matejko
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....

.....