



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.02.2016

P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/006 - System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonalność i użyteczność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/28/2016 z dnia 3 czerwca 2016r. 2. Cezary Mazik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/35/2016 z dnia 20 czerwca 2016r. (dowód: akta kontroli str.1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Wałbrzychu (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej, Prezydent Miasta Wałbrzycha (dalej: „Prezydent”) (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W latach 2013-2016 obsługa spraw z zakresu dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego (dalej: „asc”) w Urzędzie była właściwie zorganizowana i odbywała się w sposób sprawny. Pełny dostęp do Systemu Rejestrów Państwowych (dalej: SRP²) miał znaczący wpływ na obsługę obywateli, nie był jednak wolny od błędów, które utrudniały i/lub spowalniały załatwianie spraw, co było zgłaszane do odpowiednich instytucji. Terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych oraz odpisów asc, a także podejmowano skuteczne działania w celu ograniczenia rozbieżności między danymi zawartymi w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP. Migracja asc następowała ręcznie zgodnie z postanowieniami art.125 ust.2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej: p.a.s.c.)³. Początkowe trudności w realizacji zleceń migracji z innych Urzędów Stanu Cywilnego (dalej: USC) wyeliminowano relatywnie szybko, gdyż począwszy od miesiąca listopada 2015 r. nie przekraczano już terminu, o którym mowa w art.125 ust.4 p.a.s.c. (10 dni roboczych). Ponadto, Urząd zapewnił swoim pracownikom wymagane szkolenia związane z udostępnieniem SRP oraz świadczył usługi elektroniczne, w tym dodatkowe, które udostępnił z własnej inicjatywy. Urząd stosował procedury zapewniające zarządzanie bezpieczeństwem SRP, a osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadały wymagane uprawnienia. W Urzędzie przeprowadzono audyt i przeglądy w zakresie bezpieczeństwa SRP wymagane postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² SRP - System Rejestrów Państwowych – to system informatyczny, za pomocą którego następuje dostęp do głównych referencyjnych rejestrów (ewidencji) państwa, m.in. wykorzystywany przy elektronicznym załatwianiu przez obywateli spraw dotyczących dowodów osobistych, meldunków oraz aktów stanu cywilnego.

³ Dz.U. poz.1741 ze zm.

KRI⁴. Wprowadzenie SRP nie pozostawało bez wpływu na zwiększenie wydatków Urzędu. Stwierdzono bowiem, iż nastąpił istotny wzrost kosztów wydruku dokumentów i formularzy niezbędnych przy realizacji zadań związanych z wydawaniem dowodów osobistych i asc.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1 Od 1 marca 2015 r. Urząd posiadał dostęp do SRP. W ramach tego systemu Urząd korzystał z takich modułów jak: [1] rejestry PESEL (dalej: PESEL), [2] rejestr dowodów osobistych (dalej: RDO) oraz [3] baza usług stanu cywilnego (dalej: BUSC). USC rozpoczął pracę w aplikacji „Źródło” w zakresie rejestracji: urodzeń w dniu 21 sierpnia 2015 r., małżeństw w dniu 1 września 2015 r. a zgonów w dniu 19 sierpnia 2015 r. - wykorzystując uprawnienia wynikające z art.125 ust.1 p.a.s.c.

(dowód: akta kontroli str. 35-60)

1.2 W 2010 r. w ramach realizacji projektu „pl.ID – Polska ID Karta” Gminie Wałbrzych przekazano⁵ 11 zestawów komputerowych wraz z czytnikami kart. W wyniku wystosowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pisma z dnia 20 lutego 2015 r., Urząd złożył zapotrzebowanie na 12 kolejnych zestawów komputerowych⁶, gdyż 23 stanowiska pracy (10 w USC i 13 w Biurze Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych (dalej: „BELiDO”)) dedykowano do obsługi SRP. Dodatkowe zestawy Urząd otrzymał w dniu 15 października 2015 r. Przekazany sprzęt w całości wykorzystywany był wyłącznie do realizacji zadań dotyczących wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz rejestracji stanu cywilnego. Do dnia zakończenia kontroli nie zgłaszano konieczności napraw czy serwisowania wskazanego wyżej sprzętu.

(dowód: akta kontroli str.35-60,120-147)

1.3 W badanym okresie, w działalności Urzędu w zakresie dowodów osobistych, meldunków oraz aktów stanu cywilnego wykorzystywane były również inne niż „Źródło” aplikacje, tj.: 1) *Elud+* umożliwiający prowadzenie rejestrów zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 2 oraz art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁷, tj. rejestr mieszkańców (rejestr dotyczący danych mieszkańców gminy) oraz rejestr zamieszkania cudzoziemców (rejestr zamieszkania cudzoziemców na terenie gminy); 2) *Wyb+* umożliwiający prowadzenie stałego rejestru wyborców i sporządzanie spisów; 3) *EsoUsc* wykorzystywany w USC, w bazie którego znajdowało się około 280 tys. aktów stanu cywilnego w postaci elektronicznej, które wymagały migracji do SRP. Wymienione wyżej aplikacje wykorzystywano jako oprogramowanie pomocnicze w działalności Urzędu w zakresie dowodów osobistych, meldunków oraz asc.

(dowód: akta kontroli str.33-44,69-72)

⁴ rozporządzenie 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 informatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113)

⁵ Zgodnie z porozumieniem z dnia 5 listopada 2010 r.

⁶ Komputer, monitor, klawiatura, mysz.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 722

1.4 Wprowadzenie „Źródła” tak ułatwiło jak i utrudniło obsługę obywateli. Prezydent wskazał że:

W zakresie ewidencji ludności dowodów osobistych: „Sama aplikacja „Źródło” jest prosta w obsłudze, łatwo można wyszukać żądane dane. Program jest systematycznie modyfikowany i poprawiany. Jeszcze przed uruchomieniem aplikacji występowały problemy techniczne z łączem, które były zgłaszane za pośrednictwem Atmosfery do COI (pierwsze zgłoszenie 6 lutego 2015 r. - moment nadawania uprawnień w aplikacji). W związku z uruchomieniem kolejnych stanowisk korzystających z SRP wystosowaliśmy pismo do MSWiA w sprawie podłączenia dodatkowego (zapasowego) łącza oraz o zwiększenie przepustowości obecnego – zrealizowano 18 kwietnia 2016 r. Na chwilę obecną brak problemów technicznych. W przypadku pracy na module PESEL czy RDO utrudnieniem jest brak możliwości korekty np. literówki w nazwisku mieszkańca przez pracownika BELiDO. Każdorazowo należy wysłać zlecenie korekty do właściwego USC, który naniesie poprawki. Wydłuża to czas załatwienia np. nowego dowodu osobistego. Zalety aplikacji wg pracowników BELiDO:

- ▲ szybkość wprowadzania wniosków o wydanie dowodu osobistego – dane osobowe zaciągają się automatycznie z rejestru PESEL
- ▲ nie ma potrzeby przedkładania aktów stanu cywilnego przy złożeniu wniosku o wydanie dowodu osobistego
- ▲ łatwość drukowania wizerunków na potrzeby np. policji
- ▲ możliwość podglądu wszystkich wizerunków jednej osoby
- ▲ większa możliwość weryfikacji danych osobowych.

Podstawową wadą aplikacji jest brak możliwości raportowania danych, tj. liczby mieszkańców, zgonów czy urodzeń za dany okres, a także brak informacji przy osobie o sposobie jej wymeldowania np. decyzją administracyjną, uprawnień wyborczych.”

W zakresie spraw załatwianych w USC: „Najważniejszą zmianą było wprowadzenie podglądu odpisu skróconego. Przy wprowadzaniu wzmianek nie było możliwości sprawdzenia danych, jakie będą widniały po zmianach w odpisie skróconym (często przy prawidłowych danych na odpisie pełnym i prawidłowej wzmiance niektóre dane nie pojawiały się w odpisie skróconym). Praca w programie Źródło wymaga dużego skupienia, ponieważ po zatwierdzeniu aktu brak jest możliwości naniesienia jakichkolwiek poprawek (program nie pozwala nawet na poprawę tzw. literówek w przypiskach, czy wzmiankach). Wady wg pracowników USC:

- ▲ Przy wprowadzaniu danych nie można zrobić przerwy, która może być spowodowana np. odebraniem telefonu, rozmową z klientem, ponieważ program wylogowuje się bez zapisania danych.
- ▲ Przy zmigrowaniu aktu z przypisaniem go do błędnego rocznika, czy popełnieniem błędu przy rejestracji konieczne jest wystąpienie odpowiednio do Wojewody lub do sądu z wnioskiem o unieważnienie aktu, do tego czasu akt funkcjonuje w systemie obok wprowadzonego prawidłowo. Nie jest on w żaden sposób zablokowany ani wyróżniony. Tak więc odpis z niego może być wydany przez każdy urząd stanu cywilnego w Polsce.
- ▲ W przypadku wprowadzania przypisków o zawarciu małżeństwa zaciąga dane osoby z chwili rejestracji urodzenia, tak więc nie przewiduje zmiany nazwiska na skutek uznania dziecka, zmian imienia lub nazwiska w drodze decyzji administracyjnej, czy w związku z zawarciem małżeństwa.
- ▲ Wydanie odpisu na druku międzynarodowym wymaga każdorazowo uzupełniania danych dot. stanu cywilnego.
- ▲ Czasochłonne jest wydanie kilku odpisów jednemu wnioskodawcy, bowiem wydanie aktów wymaga każdorazowo wpisania danych wnioskodawcy i numeru

druku.

Ułatwieniem obsługi programu mogłoby być:

- ▲ zmodyfikowanie układu strony poprzez zlikwidowanie zakładek i zbędnych rubryk dot. np. numerów Pesel rodziców małżonków,
- ▲ wprowadzenie tej samej kolejności na wszystkich wypełnianych dokumentach dot. małżeństw, tj. mężczyzna – kobieta, tak jak było dotychczas,
- ▲ możliwość jednoczesnego korzystania z dwóch okien (BUSC, Pesel).

Na ułatwienie pracy wpłynął natomiast dostęp do bazy Pesel, która jest teraz na bieżąco poprawiana i uzupełniana. Pozwala na weryfikację danych. Numery Pesel nadawane są już z chwilą rejestracji dziecka, jak też odnotowywany jest w bazie zgon bezpośrednio po zatwierdzeniu aktu zgonu.”

(dowód: akta kontroli str. 33-44)

1.5 W Urzędzie obowiązywały procedury postępowania na wypadek awarii aplikacji „Źródło” opracowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁸. Zgłoszeń problemów technicznych, w przypadku ich wystąpienia, dokonywano poprzez dedykowane do tego narzędzie ATMOSFERA. W okresie od 1 marca 2015 r. do 15 czerwca 2016 r. dokonano 65 zgłoszeń, które dotyczyły:

- przerw w działaniu aplikacji⁹ (22 zgłoszenia);
- błędnych danych po migracji aktu stanu cywilnego¹⁰ (22 zgłoszenia);
- problemów w procesie zameldowania¹¹ (5 zgłoszeń) bądź przyjmowania wniosku o dowód osobisty¹² (16 zgłoszeń).

Wg stanu na dzień 15 czerwca 2016 r. w ATMOSFERZE występowały dwa zgłoszenia ze statusem innym niż zamknięte, tj.:

- nr 156139 z dnia 28 grudnia 2015 r. status: *Czeka na odpowiedź zgłaszającego*. Prezydent wskazał, że zgłoszenie dot. aktu zgonu, który został nieprawidłowo zmigrowany. W dniu 28 grudnia 2015 r. zostało wysłane pismo do Wojewody Dolnośląskiego o unieważnienie aktu zgonu. Przyczyną unieważnienia aktu zgonu był błąd komunikacji pomiędzy aplikacją wspomagającą a aplikacją Źródło przy migracji aktu do SRP, jak również niewłaściwe funkcjonowanie systemu Źródło podczas migracji aktu.
- nr 113274 z dnia 16 kwietnia 2015r. status: *Otwarte*. Prezydent wskazał, że zgłoszenie dotyczyło daty unieważnienia dowodu osobistego. Dokument został unieważniony w 2011 r. z powodu zmiany danych, jednak w RDO był nadal ważny. Został unieważniony dopiero z chwilą zgonu¹³. W odpowiedzi otrzymano informację o braku rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 61-65,295-310,375-380)

Dodatkowo Prezydent wskazał, że w: BELiDO, gdy w początkowej fazie uruchomienia aplikacji zdarzały się problemy z dostępnością (przerwy w dostępie do Źródła trwały max. ok 2-3 godz.), wówczas wnioski o wydanie dowodu osobistego były weryfikowane na podstawie posiadanych danych, osoby otrzymywały potwierdzenie złożenia dokumentów a wniosek był wprowadzany do systemu jeszcze tego samego dnia albo z samego rano następnego dnia, bez konieczności ponownej wizyty petenta w Urzędzie. W USC wg procedury awaryjnej (polegającej

⁸ Odrębne w zakresie: 1. Dowodów osobistych, 2. Rejestru PESEL, Ewidencji Ludności; 3. Rejestracji stanu cywilnego.

⁹ Np. zgłoszenie 106615 – Nie można połączyć się ze Źródłem.

¹⁰ Np. zgłoszenie 151363 – Brak danych w akcie po migracji.

¹¹ Np. zgłoszenie 98600 – Problem z korektą daty zameldowania na pobyt czasowy, wskazuje błąd.

¹² Np. zgłoszenie 116450 – Nie można odwieźć wniosku dowodowego.

¹³ W dniu 2 kwietnia 2015r.

na wypełnieniu formularzy papierowych i przesłaniu stosownego zawiadomienia do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) 4 zawiadomienia zostały przesłane za pośrednictwem faxu.

W przypadku braku dostępu do Źródła, wnioski składane do USC przyjmowano, rejestrowano w EsoUsc, a po usunięciu awarii wprowadzano do SRP.

(dowód: akta kontroli str.33-44,45-60)

1.6 W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. w Urzędzie zarejestrowano 14 258 wniosków o wydanie dowodu osobistego, z których załatwiono (wnioski, które w logu audytu SRP mają odnotowane zakończenie obsługi) 14 257 wniosków. Prezydent wskazał, iż wniosek dowodowy¹⁴ został złożony i zrealizowany w terminie. Wyprodukowany dowód osobisty jest na stanie gminy i przeznaczony do odbioru. Prawdopodobnie nie został przyjęty przez urząd na stan w wyniku przeoczenia albo w wyniku awarii systemu. Dokument został wprowadzony do systemu, obecnie ma status przyjęty przez urząd.

(dowód: akta kontroli str.168-172,173-185)

Trzy z ww. wniosków zostały odrzucone przez Centrum Personalizacji Dokumentów (dalej: CPD), mimo że przekazane zostały do personalizacji. Prezydent wskazał, iż w przypadku dwóch wniosków¹⁵ system nie sygnalizował błędów we wniosku, którym było wprowadzenie wniosku bez zdjęcia, oraz że dopiero po informacji telefonicznej z CPD o tej nieprawidłowości, wprowadzano ponownie kompletny wniosek. Natomiast w przypadku trzeciego wniosku¹⁶, według Prezydenta prawdopodobnie wystąpiły rozbieżności między danymi w Rejestrze PESEL a danymi w Rejestrze Dowodów, w związku z tym wniosek został niedopuszczony do produkcji. (...) Wniosek został wprowadzony, jednak podczas weryfikacji przez CPD wystąpiły problemy techniczne w związku z tym nie został dopuszczony do produkcji i CPD poprosiło o ponowne wprowadzenie wniosku, o czym zostaliśmy poinformowani telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str.168-172,173-185)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. 18 wniosków o wydanie dowodu osobistego zrealizowano po terminie 30 dni¹⁷, tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 24 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. Z powyższego:

- w 5 sprawach (czas realizacji od 31 do 41 dni), dowody osobiste dostarczono do Urzędu z opóźnieniem, mimo iż wnioski do CPD przekazano w dniu ich złożenia w Urzędzie;
- w 7 sprawach (czas realizacji od 32 do 88 dni), ze względu na niezgodności danych we wniosku i bazie PESEL, oczekiwano na korektę danych w bazie PESEL (trwającą od 20 do 50 dni), po której przekazano wnioski do CPD;
- w 6 sprawach (czas realizacji od 36 do 54 dni), wskutek awarii systemu oraz dużego napływu wniosków, przekazanie wniosków do CPD (rejestracja w systemie) nastąpiło od 27 do 48 dni od złożenia wniosku. W każdym przypadku wnioskodawcy byli informowani o opóźnieniach. Urząd nie odnotował wpływu skarg na przewlekłość postępowania lub bezczynność organu.

(dowód: akta kontroli str.168-172,173-185)

¹⁴ Nr 0265011/2015/2927350/01

¹⁵ Nr 0265011/2015/3573582/01 oraz nr 0265011/2015/6088479/01.

¹⁶ Nr 0265011/2015/6577385/01.

¹⁷ Uregulowania realizacji zadań zawarto w Wykazach Zapisów Jakości, które nie zawierały terminów.

Spośród 30 wniosków o wydanie asc z okresu funkcjonowania Źródła w USC¹⁸, poddanych oględzinom¹⁹ terminowo²⁰ (zgodnie z art.125 p.a.s.c.) załatwiono 28, w tym: 1) 14 wniosków dotyczących ksiąg przechowywanych w Urzędzie - w ciągu średnio dwóch dni (do 7 dni²¹ - tj. zgodnie z art.125 ust. 3 a.s.c.) oraz 2) 14 wniosków przechowywanych w innych USC – w ciągu średnio czterech dni (do 8 dni²² - tj. zgodnie z art.125 ust. 3 a.s.c.). Dwa wnioski załatwiono w terminie 15 dni roboczych od ich złożenia w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str.148)

W Urzędzie umożliwiono obywatelom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy (m.in. w zakresie dowodów osobistych, zaświadczeń, odpisów asc). Informacje można było uzyskać ustnie, za pomocą korespondencji tradycyjnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str.120-147)

Wraz z wprowadzeniem do „Źródła” informacji o zgonie obywatela (akt zgonu) następowało automatyczne unieważnienie w RDO jego dowodu osobistego, co stwierdzono dla 10 poddanych oględzinom aktów zgonu. We wszystkich przypadkach dowód osobisty osoby zmarłej został unieważniony w systemie PESEL w dniu sporządzenia aktu zgonu w „Źródle”.

(dowód: akta kontroli str.148)

Wg stanu na dzień 1 lipca 2016 r. w USC 21 asc (11 aktów urodzenia, 3 akty zgonu i 7 aktów małżeństwa²³) oczekiwały na unieważnienie przez Wojewodę Dolnośląskiego. Przyczyną dla unieważnienia był:

- błąd komunikacji pomiędzy aplikacją wspomagającą a aplikacją Źródło (7 asc);
- przypisanie aktu do niewłaściwego rocznika (8 asc);
- błąd komunikacji, z powodu niewłaściwego funkcjonowania Źródła (2 asc);
- migracja aktu bez wzmianki (2 asc);
- błąd systemu – wadliwe dane w akcie (2 asc).

(dowód: akta kontroli str.173-185)

1.7 Liczba spraw z zakresu dowodów osobistych zmniejszyła się o 2,8%, natomiast liczba spraw z zakresu asc o 8,5% w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. w porównaniu do wcześniejszego okresu (od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r.). Statystyka spraw przedstawiała się następująco:

- w odniesieniu do dowodów osobistych - w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 wpłynęły 14 664 wnioski (załatwiono 14 043), a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło 14 058 wniosków (załatwiono 12 992);
- w odniesieniu do asc - w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 wpłynęło 17 448 wniosków (załatwiono 17 448), a w okresie od 1 marca

¹⁸ Po 10 z: listopada 2015r., lutego 2016r. i maja 2016 r.

¹⁹ Wnioski wybrano w sposób losowy.

²⁰ Uregulowania realizacji zadań zawarto w *Wykazach Zapisów Jakości*, które nie zawierały terminów.

²¹ Wnioski dotyczące ksiąg przechowywanych w Urzędzie załatwiono w ciągu: 1) tego samego dnia 5 wniosków; 2) w jeden dzień bądź w dwa dni po trzy wnioski, 3) w trzy, pięć, sześć, siedem dni po jednym wniosku.

²² Wnioski przechowywane w innym USC załatwiono w ciągu: 1) tego samego dnia, czterech, sześciu dni po jednym wniosku, 2) dwóch dni cztery wnioski, 3) siedmiu i ośmiu dni - po dwa wnioski, 3) trzech dni trzy wnioski.

²³ 11 wniosków z 2015r. (od 28 sierpnia 2015r.) i 10 z 2016r. (do 30 czerwca 2016r.).

2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło 16 078 wniosków (załatwiono 16 078).

Niemniej, w przypadku porównania liczby spraw z zakresu asc w okresie pełnego funkcjonowania SRP w USC (1 września 2015 r. do 31 maja 2016 r.), do analogicznego okresu roku poprzedniego (1 września 2014 r. do 31 maja 2015 r.), liczba złożonych a jednocześnie zrealizowanych wniosków wzrosła z 13 410 do 16 565 (tj. o 23,5%).

(dowód: akta kontroli str.35-60)

Kierownik BELiDO wskazała, że różnica między liczbą złożonych wniosków o wydanie dowodu osobistego a liczbą załatwionych (odebranych) spraw, wynika m.in. z nieodebrania dowodu w terminie(...).²⁴ Wyprodukowane dowody osobiste przechowywane są przez okres 10 lat, tj. do daty upływu terminu ważności.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

1.8 W Urzędzie, poprzez platformę ePUAP, udostępniono 9 e-usług, w tym 3 wraz z uruchomieniem SRP (złożenie wniosku o: wydanie dowodu osobistego; wydanie odpisu aktu stanu cywilnego; zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego) oraz 6 innych²⁵, z własnej inicjatywy Urzędu. Na stronie internetowej oraz na stronie BIP Urzędu informowano o możliwości skorzystania z ww. e-usług. Ze strony internetowej lub BIP Urzędu możliwe było przekierowanie do strony internetowej, z pomocą której realizowana była centralna e-usługa.

(dowód: akta kontroli str.295-310)

Prezydent wskazał, że: podczas szkoleń w 2014 r. organizowanych przez COI dla trenerów zostały przekazane materiały informacyjne (plakaty) o uruchomieniu portalu dla obywateli tj. obywatel.gov.pl. W dniu 20 kwietnia 2015 r. otrzymaliśmy informację przekazaną przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, informującą o możliwości składania przez obywateli wniosków za pośrednictwem platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str.295-310)

Od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. zrealizowano łącznie 50 e-usług, w tym 13 dotyczyło wydania odpisu asc a 37 wydania dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

1.9 W związku z realizacją e-usługi o wydanie dowodu osobistego Urząd przysyłał do wnioskodawcy dokument elektroniczny pn."potwierdzenie złożenia wniosku". W przypadku pięciu poddanych kontroli wniosków²⁶ (wybór losowy), stwierdzono iż stosowne potwierdzenia Urząd przekazał w terminie do dwóch dni po dacie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str.103)

1.10 Na stronie internetowej oraz BIP Urzędu dostępna była informacja o możliwości załatwienia spraw obsługiwanych z wykorzystaniem „Źródła” w formie e-usług. Na ww. stronach informowano również, że w celu załatwienia sprawy przez internet

²⁴ Z uwagi na pobyt zagranicą, w zakładzie karnym, hospicjum poza gminą.

²⁵ Ponadto: zaświadczenie o stanie cywilnym, złożenie wniosku: o wydanie pierwszego dowodu osobistego; o wydanie dowodu osobistego w przypadku utraty; dot. udostępnienia danych osobowych z Rejestru Mieszkańców, Rejestru Zamieszkania Cudzoziemców; dot. udostępnienia danych osobowych z Rejestru Dowodów Osobistych oraz dokumentacji związanej z dowodami osobistymi; o wydanie drogą elektroniczną odpisu aktu stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgony); oraz złożenia podania o wydanie zaświadczenia o zamieszczonych lub niezamieszczonych w rejestrze stanu cywilnego danych dotyczących wskazanej osoby oraz przesłane go do wnioskodawcy.

²⁶ Nr: 1) 0219011/2016/7624696/01; 2) 0219011/2016/1634756/01; 3) 0219011/2015/3005599/01; 4) 0219011/2015/2815045/01; 5) 0219011/2015/0083974/01.

konieczne jest posiadanie przez obywateli profilu zaufanego ePUAP lub podpisu kwalifikowanego. Informacje o możliwości załatwienia wybranych spraw przez Internet zamieszczono także na stanowiskach obsługi mieszkańców oraz w karcie usług.

(dowód: akta kontroli str.109-118)

1.11 Stosownie do art.16 ust. 1a ustawy o informatyzacji²⁷, Urząd udostępniał Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (dalej: ESP). Informację o możliwości skorzystania z ESP zamieszczono na stronie internetowej Urzędu oraz na afiszach na korytarzu i w pomieszczeniach BELiDO. Dodatkowo, informację w tym zakresie można było uzyskać przy załatwianiu spraw z zakresu dowodów osobistych i asc.

(dowód: akta kontroli str.109-118,291-292)

1.12 Na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczono informacje, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych²⁸, tj. informację o uruchomieniu ESP.

(dowód: akta kontroli str.109-118)

1.13 Oględziny 20 elektronicznych wniosków dotyczących: 1) spraw związanych z wydaniem dowodu osobistego (17 wniosków); 2) wydaniem odpisu asc (3 wnioski), które wpłynęły do urzędu w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. wykazały, iż ww. wnioski zostały niezwłocznie przekazane (zadekretowane) w formie papierowej do pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za załatwienie danej sprawy (w terminie do dwóch dni od ich wpływu).

Wszystkie e-wnioski kierowane do Urzędu wpływały na skrzynkę podawczą ePUAP, a następnie były drukowane.

Według Prezydenta wszelkie wnioski dot. dowodów osobistych lub aktów stanu cywilnego są drukowane i rejestrowane przez Biuro Obsługi Klienta, zgodnie z Instrukcją Obiegu Dokumentów, następnie przekazywane są do komórek merytorycznych. Wnioski o wydanie dowodu osobistego są drukowane, ponieważ nie ma możliwości zaciągnięcia danych bezpośrednio do Źródła. BELiDO ma dostęp do platformy ePUAP na 3 stanowiskach roboczych. Dany wniosek jest „przeklepywany” do RDO, a zdjęcie w formacie elektronicznym, uprzednio ściągnięte i zapisane na zasobie wspólnym, wczytywane jest do systemu. Wnioski, które wpłynęły przez ePUAP do USC zostały wydrukowane i zrealizowane poprzez wydanie aktów i zaświadczeń o stanie cywilnym w wersji papierowej, co zostało wcześniej uzgodnione z wnioskodawcą telefonicznie. Dokumenty te miały zostać przedłożone w zagranicznych urzędach.

(dowód: akta kontroli str.102-108,295-310)

1.14 W latach 2013-2016 (I półrocze) nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące załatwiania spraw z zakresu wydawania dowodów osobistych bądź odpisów asc.

Według Prezydenta jedyne skargi jakie były to ustne dot. powolnego działania aplikacji „Źródło” w początkowej fazie jego wdrażania. Klient nawet do godziny załatwiał swoją sprawę np. złożenie wniosku o dowód osobisty.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

²⁷ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r., poz.1114).

²⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2015 r., poz.971).

1.15 Prezydent wskazał, że szkolenia z zakresu obsługi aplikacji „Źródło” rozpoczęły się na przełomie lipca/sierpnia 2014 r. organizowane przez Centralny Ośrodek Informatyki w Łodzi dla pracowników (trenerów) gmin, których zadaniem było przekazanie zdobytych wiadomości pozostałym współpracownikom. Następnie COI udostępniło wszystkim użytkownikom platformę szkoleniową <https://szkolenia.obywatel.gov.pl> gdzie zamieszczono filmy instruktażowe wraz z opisem wykonywanych czynności.

W latach 2013-2016 pracownicy Urzędu (11 osób) obsługujący sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub asc uczestniczyli w 14 szkoleniach związanych z udostępnieniem SRP. Sześć szkoleń było bezpłatnych a koszt pozostałych wyniósł łącznie 2 907,17 zł. Ponadto każdy z 22 pracowników uczestniczył w kursie zorganizowanym na platformie szkoleniowej, zakończonym egzaminem, który miał miejsce w styczniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla dwóch²⁹ z badanych 30 wniosków o wydanie odpisu asc:

- w przypadku jednego wniosku nie dotrzymano terminu realizacji określonego art. 125 ust. 3 p.a.s.c., tj. realizacji do 7 dni roboczych od złożenia wniosku w USC przechowującym księgi stanu cywilnego (realizacja 15 dni roboczych, tj. 8 dni po terminie);
- w przypadku jednego wniosku nie dotrzymano terminu realizacji określonego art. 125 ust. 4 p.a.s.c., tj. realizacji do 10 dni roboczych od złożenia wniosku w USC nieprzechowującym księgi stanu cywilnego (realizacja 15 dni roboczych, tj. 5 dni po terminie).

Prezydent wyjaśnił, że sprawa (...) była sprawą wewnętrzną, tj. z wniosku złożonego przez Biuro Infrastruktury i Nieruchomości tut. Urzędu. (...) Termin załatwienia sprawy był z w/w Biurem uzgadniany, dlatego też składając zlecenie o migrację aktu z innego urzędu wyznaczono datę na 05.11.2015 r. (...) Załatwienie sprawy nie zakłóciło pracy tego biura.

(dowód: akta kontroli str.120-147, 148)

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

- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych (pkt 2);
- zakresach użytkowych dokumentów elektronicznych tworzonych na podstawie wzorów umieszczonych przez te podmioty w centralnym repozytorium lub repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, o którym mowa w art. 19b ust. 5 ustawy o informatyzacji (pkt 3);
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4);
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

²⁹ Wniosek nr USC.5362.10747 2015 z dnia 19 października 2015 r. został zrealizowany w dniu 9 listopada 2015 r. (akt zgonu dot. ksiąg w tut.USC, a akt urodzenia dot. ksiąg w innym USC).

Prezydent wyjaśnił, że urząd korzysta jedynie z ESP za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (ePUAP) udostępnionej przez Ministerstwo Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str.120-147)

Ocena częściowa

Obsługa spraw z zakresu dowodów osobistych oraz asc w Urzędzie była, w latach 2013-2016, właściwie zorganizowana i odbywała się w sposób sprawny. Wprowadzenie aplikacji „Źródło” przyczyniło się zarówno do skrócenia (w sprawach dowodów osobistych) jak i wydłużenia (w sprawach dotyczących odpisów asc) czasu obsługi obywateli. W Urzędzie nie opracowano procedur awaryjnych na wypadek niedostępności „Źródła”, uznając za wystarczającą opracowaną przez MSW informację o stosowaniu procedur awaryjnych. Terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych. Informowano również obywateli o świadczonych usługach elektronicznych. Wdrażając SRP, Urząd zapewnił swoim pracownikom odpowiednie szkolenia związane z udostępnieniem tego systemu. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono jednak wszystkich informacji wymaganych postanowieniami § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Wraz z uruchomieniem SRP w dniu 1 marca 2015 r. nie została przeprowadzana masowa migracja asc z systemu informatycznego dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie. Migrację danych przeprowadzano pojedynczo, w przypadkach otrzymywania zleceń migracji z innych urzędów oraz wniosków od obywateli składanych w Urzędzie.

Według Prezydenta z chwilą uruchomienia SRP brak było technicznych możliwości zmigrowania do systemu informatycznego całej bazy, która tworzona była od 2000 r. Możliwości takiej nie ma do dziś. Docierają do nas informacje, że w ministerstwie opracowywany jest program, który ma zapewnić masową migrację aktów znajdujących się w bazie tzw. pakietami. W tym zakresie musiałaby jednak zostać znowelizowana ustawa prawo o aktach stanu cywilnego. Sam ustawodawca nie założył migracji wszystkich aktów do systemu. Zgodnie z art. 130 ust. 3 i ust. 4 tej ustawy migracji nie podlegają akty, dla których upłynął termin przechowywania określony w art. 128 ust. 1.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

2.2 W Urzędzie nie określono harmonogramu działań wprowadzania asc z rejestrów papierowych (ksiąg stanu cywilnego) do „Źródła”.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

Prezydent wskazał, że : art. 125 ust. 2 p.a.s.c. stanowi, że kierownik USC, który przechowuje księgę stanu cywilnego prowadzoną na podstawie przepisów dotychczasowych, dokonuje przeniesienia aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w przypadku złożenia wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego lub o wydanie zaświadczeń, o których mowa w ustawie, albo w przypadku dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, dla której akt stanu cywilnego jest niezbędny. Akty migrowane są w związku z powyższym sukcesywnie w związku z prowadzonymi sprawami oraz wydawaniem odpisów, zaświadczeń, zgodnie z w/w przepisem.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

Od 1 marca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. USC przeprowadził migrację 16 365 asc, z ogółu 282 729³⁰ asc, które mogły wymagać migracji w przypadku złożenia wniosku o odpis.

(dowód: akta kontroli str.295-310)

2.3 Łączna liczba wszystkich zleceń z innych USC jakie zarejestrował i zrealizował USC od 1 marca 2015 r. do dnia 31 maja 2016 r. wyniosła 4 106 szt. Przeprowadzone w dniu 22 czerwca 2016 r. oględziny modułu BUSC, wykazały iż na ten dzień w realizacji przez USC były łącznie 152 zlecenia migracji³¹, wśród których występowało 11 zleceń niezrealizowanych (7,2%) , w przypadku których jednocześnie przekroczono termin ich realizacji określony przez zleciennodawców (termin realizacji przed 22 czerwca 2016 r.). I tak:

- a) „Usuwanie niezgodności”, ze statusem *Przyjęte* - występowała jedna sprawa z terminem realizacji 8 maja 2015r.;
- b) „Zlecenia dołączenia wzmianki”, ze statusem *Realizowane* - występowała jedna sprawa z terminem realizacji 16 października 2015r.;
- c) „Zlecenie migracji z dołączeniem wzmianki”, ze statusem *Nowe* - występowała jedna sprawa z terminem realizacji 27 maja 2016r.;
- d) „Zlecenie migracji z dołączeniem przypisku”, ze statusem *Nowe* - występowało osiem spraw z terminem realizacji 14-21 maja 2016r.

Prezydent wyjaśnił, że w trakcie realizacji zlecenia i po jego realizacji każdorazowo powinien wchodzić w podzakładkę i odznaczać etap realizacji sprawy. Po migracji aktu sprawa nie jest automatycznie odznaczona jako zrealizowana. „Wiszące” zlecenia wynikały z braku odznaczenia sprawy jako zrealizowanej. W trakcie kontroli usunięto ww. nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.119,120-147)

Na podstawie weryfikacji 300 zleceń z innych USC zrealizowanych w okresie 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. (po 20 szt. każdego miesiąca) stwierdzono, iż 277 z nich (92,3%) zostało zrealizowanych przez Urząd w terminie przewidzianym w zleceniu.

(dowód: akta kontroli str.149)

2.4 W sprawie wpływu wprowadzenia aplikacji Źródło na czas załatwienia sprawy w USC, Prezydent wskazał na wydłużenie czasu rejestracji urodzenia, małżeństwa, zgonu, czy wydania odpisu aktu. Jak poinformował Prezydent, rejestracja urodzenia poprzedzona musi być wprowadzeniem zgłoszenia do kalendarza w systemie. Przyjęcie pary do ślubu możliwe jest po przejściu do zakładki „zadanie” gdzie trzeba wpisać wszystkie dane przyszłych małżonków. Dane te nie są automatycznie zaciągane do zapewnienia. Tworzenie aktów poprzedzone jest sporządzeniem protokołu. W związku z tym, że baza aktów jest dopiero tworzona ustawodawca przewidział 7 dni roboczych na wydanie odpisu aktu, czy zaświadczenia, w przypadku, gdy urząd, do którego został złożony wniosek, który przechowuje księgę będzie musiał przenieść akt do rejestru stanu cywilnego i 10 dni roboczych w przypadku, gdy księga przechowywana jest w innym urzędzie - art. 125 ust. 3 i 4 ustawy prawo o aktach stanu cywilnego.

W sprawie wpływu wprowadzenia aplikacji Źródło na czas załatwienia sprawy w BELiDO, Prezydent wskazał, że w tym przypadku wprowadzenie Źródła znacznie ułatwiło i skróciło czas załatwienia sprawy. Bardzo sporadycznie zdarzały się

³⁰ Ogółem liczba asc z okresu 1946 r. do 30 czerwca 2016 r. 381 814 asc.

³¹ Pola: Migracja aktu, Usuwanie niezgodności; Zlecenia dołączenia wzmianki; Zlecenie migracji z dołączeniem wzmianki; Zlecenie migracji z dołączeniem przypisku.

przerwy w dostępie do samej aplikacji. Jedynie błędy literowe w danych osobowych wydłużały czas załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

2.5 Urząd w latach 2013-2016 nie składał wniosków o dotacje z budżetu państwa na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego przez USC przed 1 marca 2015 r. Nie otrzymał również dotacji celowej z budżetu państwa na ww. działania.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Dla 23 spośród 300 zleceń o przeniesienie/przekazanie odpisu asc przekazanych przez inne USC nie dotrzymano zarówno terminu wskazanego w otrzymanych zleceniach jak i terminu określonego w art. 125 ust. 4 p.a.s.c. (10 dni roboczych). I tak, wśród skontrolowanych zleceń z miesiąca:

- a) Marca 2015 r. - w 1 przypadku nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienie 6 dni roboczych) i wynikającego ze zlecenia³²;
- b) Kwietnia 2015r. - w 1 przypadku nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienie 7 dni roboczych) i wynikającego ze zlecenia³³;
- c) Maja 2015r. - w 8 przypadkach nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienia od 4 do 51 dni roboczych) i wynikającego ze zleceń³⁴;
- d) Czerwca 2015r. - w 3 przypadkach nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienia od 5 do 32 dni roboczych) i wynikającego ze zleceń³⁵;
- e) Lipcu 2015r. - w 1 przypadku nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienie 56 dni roboczych) i wynikającego ze zlecenia³⁶;
- f) Wrześniu 2015r. - w 5 przypadkach nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienia od 1 do 16 dni roboczych) i wynikającego ze zleceń³⁷;
- g) Październiku 2015r. - w 4 przypadkach nie dotrzymano terminu ustawowego (opóźnienia od 1 do 3 dni roboczych) i wynikającego ze zleceń³⁸.

Jak wyjaśnił Prezydent, nieliczne przypadki niezrealizowania migracji w ustawowym terminie 10 dni (nieliczne w stosunku do łącznie 4106 zleceń otrzymanych z innych USC), nastąpiły w wyniku problemów technicznych w początkowym okresie funkcjonowania aplikacji Źródło oraz natłoku zadań przydzielonych pracownikom USC, w tym nowego obowiązku polegającego na usuwaniu niezgodności w bazie PESEL. Wskazano dodatkowo, iż zlecające migrację urzędy nie zgłaszały zastrzeżeń co do formy i terminu realizacji zleceń.

(dowód: akta kontroli str.120-147)

³² Wpływ 5.03.2015r., realizacja 27.03.2015r., a termin 19.03.2015r.

³³ Wpływ 9.04.2015r., realizacja 6.05.2015r., a termin 16.04.2015r.

³⁴ 1. Wpływ 4.05.2015r., realizacja 22.05.2015r., a termin 14.05.2015r.; 2. Wpływ 4.05.2015r., realizacja 22.05.2015r., a termin 14.03.2015r.; 3. Wpływ 6.05.2015r., realizacja 8.07.2015r., a termin 11.05.2015r.; 4. Wpływ 6.05.2015r., realizacja 31.07.2015r., a termin 14.05.2015r.; 5. Wpływ 6.05.2015r., realizacja 2.07.2015r., a termin 15.05.2015r.; 6. Wpływ 6.05.2015r., realizacja 24.07.2015r., a termin 15.05.2015r.; 7. Wpływ 7.05.2015r., realizacja 2.06.2015r., a termin 11.05.2015r.; 8. Wpływ 7.05.2015r., realizacja 8.07.2015r., a termin 14.05.2015r.

³⁵ 1. Wpływ 1.06.2015r., realizacja 23.06.2015r., a termin 8.06.2015r.; 2. Wpływ 1.06.2015r., realizacja 16.07.2015r., a termin 12.06.2015r.; 3. Wpływ 1.06.2015r., realizacja 6.08.2015r., a termin 15.06.2015r.

³⁶ Wpływ 3.07.2015r., realizacja 12.10.2015r., a termin 10.07.2015r.

³⁷ 1. Wpływ 1.09.2015r., realizacja 23.09.2015r., a termin 8.09.2015r.; 2. Wpływ 1.06.2015r., realizacja 25.09.2015r., a termin 8.09.2015r.; 3. Wpływ 1.09.2015r., realizacja 7.10.2015r., a termin 11.09.2015r.; 4. Wpływ 1.09.2015r., realizacja 16.09.2015r., a termin 10.09.2015r.; 5. Wpływ 1.09.2015r., realizacja 16.09.2015r., a termin 10.09.2015r.

³⁸ 1. Wpływ 1.10.2015r., realizacja 16.10.2015r., a termin 14.10.2015r.; 2. Wpływ 1.10.2015r., realizacja 20.10.2015r., a termin 15.10.2015r.; 3. Wpływ 1.10.2015r., realizacja 20.10.2015r., a termin 16.10.2015r.; 4. Wpływ 1.10.2015r., realizacja 20.10.2015r., a termin 15.10.2015r.

Urząd sprawnie i właściwie realizował przypisane mu zadania. Migracja asc następowała pojedynczo, zgodnie z obowiązującymi przepisami, które nie przewidywały możliwości automatycznej migracji pełnych zbiorów asc z systemu informatycznego dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie do obsługi asc. Stwierdzone w początkowej fazie wprowadzenia SRP opóźnienia w realizacji zleceń migracji z innych USC, tj. przekroczenia terminu 10 dni roboczych, o którym mowa w art.125 ust.4 p.a.s.c., zostały wyeliminowane. Nie stwierdzono bowiem ich występowania po 31 października 2015 r.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych

Opis stanu
faktycznego

3.1 Od 2008 r. Urząd posiadał nieprzerwanie certyfikat zgodności Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej: SZBI) z normą PN-ISO/IEC 27001 (wg wytycznych normy wykonawczej PN-ISO/IEC 17799). System oparty na ww. normach wymagał cyklicznych, corocznych audytów wewnętrznych przeprowadzanych w każdej komórce jednostki, które podlegają weryfikacji na audycie zewnętrznym, wypełniając wymagania określone §20 pkt. 3 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 teleinformatycznych.

(dowód: akta kontroli str.271-290, 357-364,365-374)

Do najważniejszych czynników skutkujących corocznymi zmianami SZBI³⁹ należały:

- sugestie i miejsca do poprawy wskazane po przeprowadzonych audytach wewnętrznych i zewnętrznych
- zmiany organizacyjne, np. zmiana statutu miasta z gminy na miasto na prawach powiatu; zmiany w lokalizacjach i budynkach; zmiany regulaminu organizacyjnego
- zmiany legislacyjne
- udoskonalenia SZBI związane z wdrażaniem postępu technicznego, nowych technologii i informatyzacji procesów
- zmiany i aktualizacja norm będących podstawą SZBI.

(dowód: akta kontroli str.205-270, 366-374)

3.2 Na dzień 22 lipca 2016 r. w aplikacji „Źródło” odnotowano 23 pracowników Urzędu, którzy mieli do niej dostęp, z czego jeden (RB) posiadał zablokowane uprawnienia do korzystania z aplikacji. Na 10 wybranych losowo pracowników posiadających uprawnienia do pracy w rejestrach „Źródła”, we wszystkich przypadkach, uprawnienia zapisane w systemie były zgodne z czynnościami ujętymi w zakresach obowiązków tych pracowników. Procedura nadawania, modyfikowania i obierania uprawnień określona została w Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym Urzędu⁴⁰. W latach 2015-2016 (I półrocze) w BELiDO i USC nie wystąpiły zmiany personalne.

(dowód: akta kontroli str.120-147,186-204, 205-270)

3.3 W każdym z lat 2013-2015 dokonywano wewnętrznego audytu bezpieczeństwa informacji przetwarzanych przez Urząd⁴¹. W audytach tych nie sformułowano rekomendacji w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania informacji. W Urzędzie

³⁹ Z dnia: 11.10.2012r., 8.10.2013r. nr 1268/2013; 20.10.2014r. nr 974/2014; 13.10.2015r. nr 832/2015.

⁴⁰ Przy współudziale Ministerstwa Cyfryzacji.

⁴¹ Przykładowo: w dniu 31 sierpnia 2015 r.

funkcjonował spójny program podnoszenia świadomości pracowników w zakresie zasad bezpieczeństwa informacji, który obejmował m.in. szkolenia z tego zakresu oraz „Podręczny zbiór zasad interpretacji Polityki Bezpieczeństwa Informacji” dostępny w wewnętrznej sieci Urzędu. W dniach: 14 czerwca 2013 r.; 16 października 2014 r. oraz 12 października 2015 r. przeprowadzono w Urzędzie szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji (zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI). W szkoleniach tych udział wzięło odpowiednio: dwóch pracowników BELiDO i jeden pracownik USC, po jednym pracowniku BELiDO i USC, oraz 55 pracowników Urzędu z innych niż BELiDO i USC komórek organizacyjnych⁴². Do obowiązków pracowników Urzędu należało zapoznanie się z funkcjonującym SZBI, obejmującym m.in. zasady przetwarzania danych osobowych w Urzędzie. Norma PN-ISO/IEC 27001 (oraz powiązana z nią norma PN-ISO/IEC 17799), wymagała m.in. przeprowadzenia szkoleń pracowników z zakresu bezpieczeństwa informacji, co było jednym z warunków otrzymania przez Urząd pozytywnego certyfikatu zgodności.

(dowód: akta kontroli str. 271-290)

3.4 Pracownicy Urzędu będący użytkownikami aplikacji „Źródło”, wyposażeni zostali w karty kryptograficzne, na których znajdowały się ich podpisy elektroniczne. Za pomocą ww. kart następowało elektroniczne podpisanie dokumentów w aplikacji „Źródło”. Poprzez dokonanie oględzin 5 kart kryptograficznych użytkowników aplikacji „Źródło” stwierdzono, iż, nie nastąpiło zapisanie numeru PIN na karcie oraz w pobliżu stanowiska pracy, co umożliwiłoby wykorzystanie tych kart w aplikacji „Źródło” przez osoby postronne. Karty kryptograficzne przechowywane były w Urzędzie w szafach wyposażonych w co najmniej jeden zamek.

(dowód: akta kontroli str.365)

3.5 Oględziny 5 stanowisk pracy pracowników realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” wykazały, iż:

- usytuowanie monitorów uniemożliwiało osobom nieuprawnionym wgląd w dane wyświetlane na ekranie;
- stacje komputerowe Urzędu wykorzystujące aplikację „Źródło” nie posiadały bezpośredniego dostępu do Internetu.

(dowód: akta kontroli str.365)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W Urzędzie opracowano i wdrożono SZBI, który podlegał okresowym przeglądom wewnętrznym i zewnętrznym. Urząd podjął stosowne działania w celu zapewnienia, aby osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadały stosowne uprawnienia.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1 Po 1 marca 2015 r. SRP współpracował z innymi systemami informatycznymi wewnątrz Urzędu. Oprogramowanie wspomagające (moduł Wyb+ oraz Elud+)

⁴² Z uwagi na zwiększoną liczbę petentów w USC i BELiDO pracownicy tych komórek organizacyjnych nie zostali wyznaczeni do udziału w szkoleniu przeprowadzonym 12 października 2015 r.

subskrybował dane ze Źródła za pomocą aplikacji KSN+⁴³ - zatwierdzonej przez Ministerstwo Cyfryzacji i posiadającej certyfikaty bezpieczeństwa. Natomiast aplikację EsoUsc wykorzystywano jako narzędzie pomocnicze do migracji asc do SRP (przez migrację z pliku .xml).

(dowód: akta kontroli str.35-60)

4.2 Opisując wpływ wprowadzenia Źródła na systemy informatyczne Urzędu, Zastępca Prezydenta wskazał, że: Wprowadzenie aplikacji Źródło niekorzystnie wpłynęło na pracę BELiDO i USC. W związku z wymaganiami narzuconymi przez Ministerstwo Cyfryzacji na stanowiskach, gdzie funkcjonuje aplikacja nie może być dostępu do Internetu. Komplikuje to dostęp m.in. do platformy ePUAP, LEXa, ksiąg wieczystych, BIP-u itp. Jest wyodrębnionych kilka stanowisk (3 w BELiDO oraz 2 w USC) gdzie można skorzystać z dostępu do Internetu, jednak nie jest to sytuacja komfortowa, w przypadku gdy klient chce uzyskać jakieś dodatkowe informacje np. dotyczące poświadczenia obywatelstwa polskiego, uzyskanie nr telefonu do konsulatu i innych urzędów, pracownik musi przejść do innego stanowiska, aby udzielić odpowiedzi. Według naszej opinii platforma ePUAP powinna być kompatybilna z aplikacją Źródło. Obecnie wniosek o wydanie dowodu osobistego złożony drogą elektroniczną poprzez ePUAP jest drukowany w wersji papierowej, załącznik w postaci zdjęcia zapisywany jest na zasobie wspólnym. Pracownik realizujący zadanie przechodzi na kolejne stanowisko gdzie musi ręcznie wprowadzić wydrukowany wniosek i „zaciągnąć” zdjęcie. W przypadku niezgodności albo niewłaściwego formatu załączonego zdjęcia, ponownie przechodzi na stanowisko skąd ściągnął wniosek i udziela zwrotnej odpowiedzi. Aktualnie nie jest możliwa odpowiedź na wniosek na platformie ePUAP, dlatego informacje dla klienta przekazywane są drogą mailową bądź telefonicznie. Takie załatwienie sprawy jest czasochłonne i kłopotliwe.”

(dowód: akta kontroli str.295-310)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Wprowadzenie aplikacji „Źródło” wpłynęło na pracę systemów informatycznych Urzędu. Dane przekazywano między systemami za pomocą importu/eksportu. Dodatkowo, zaistniała konieczność wprowadzenia i utrzymania wydzielonej sieci w strukturze Urzędu, jak również utworzenia odrębnych stanowisk do obsługi obywatela (np. stanowisko ePUAP, które musi funkcjonować odrębnie w stosunku do stanowisk z zainstalowaną aplikacją „Źródło”).⁴⁴

5.Wpływ udostępnienia SRP na koszt obsługi zadań w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

5.1 W związku z udostępnieniem SPR Urząd dokonał oszacowania liczby etatów potrzebnych do załatwienia spraw związanych z asc. Zdecydowano o zwiększeniu zatrudnienia w USC o jeden etat⁴⁵. Do zadań dodatkowego pracownika należało wprowadzanie aktów stanu cywilnego do BUSC oraz realizacja zleceń z innych USC.

⁴³ Import danych ze „Źródła” do programu ELUD+ - urzędnik sam importuje pliki w formacie ze „Źródła”, bądź następuje automatyczny pobór danych (co 1 godzinę) po ustalonym kodzie terytorialnym. Umożliwiono podczas funkcjonowania programu weryfikację danych pobranych ze Źródła z danymi w ELUD+, celem eliminacji pomyłek w obu zbiorach.

⁴⁴ W konsekwencji wnioski wpływające drogą elektroniczną poprzez ePUAP muszą być drukowane i wprowadzone ręcznie do aplikacji Źródło.

⁴⁵ Zarządzeniem Prezydenta z dnia 1 września 2014 r. Nr 801/2014.

(dowód: akta kontroli str.35-60,78-83)

5.2 Obsada kadrowa po udostępnieniu SRP była zgodna z liczbą etatów wynikającą z oszacowania.

(dowód: akta kontroli str.35-60,120-147)

5.3 Po udostępnieniu SRP, liczba pracowników Urzędu zajmujących się sprawami będącymi przedmiotem kontroli NIK zwiększyła się z 21 (przed udostępnieniem SRP) do 22 (po udostępnieniu SRP).

(dowód: akta kontroli str.35-60)

5.4 W Urzędzie nie prowadzono analiz kosztów funkcjonowania SRP.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

5.5 Na zakup dodatkowego sprzętu komputerowego oraz oprogramowania niezbędnego do obsługi SRP⁴⁶, w latach 2015-2016 (do 31 maja) wydatkowano łącznie 46 952,79 zł, w tym 43 010,64 w 2015 r. i 3 942,15 zł w 2016 r. (do 31 maja).

(dowód: akta kontroli str.35-60,84-91)

5.6 W związku z udostępnieniem SRP nie zlecano pracownikom dodatkowych zadań w ramach umów cywilnoprawnych. Zadania były wykonywane w ramach stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

5.7 W myśl postanowień umowy z dnia 24 marca 2014 r. dostawę urządzeń drukujących, oprogramowania i świadczenie usług asysty technicznej oraz serwisu urządzeń i oprogramowania dla Urzędu zajmował się podmiot zewnętrzny. Zgodnie z opracowaniem sporządzonym przez Urząd, koszty wydruku w USC wzrosły z 30,50 zł miesięcznie (w okresie od maja do grudnia 2014 r., gdy nie funkcjonował SRP), przez 73,10 zł w 2015 r.⁴⁷, do 160,50 zł miesięcznie w I półroczu 2016 r. Natomiast w BELiDO miesięczne koszty wydruku w analogicznych okresach wynosiły odpowiednio 210,40 zł, 647,00 zł i 486,20 zł. Wzrost wydatków związany był m.in. ze zwiększoną liczbą drukowanych formularzy.

(dowód: akta kontroli str.295-310,323-343,353-355)

Prezydent wskazał, że: USC po przedłożeniu zamówienia otrzymuje druki ścisłego zarachowania bezpłatnie z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Poprzednio druki były zamawiane odpłatnie dla każdego rodzaju asc (akty, odpisy asc). Akty te były drukowane na drukarkach igłowych, które były tańsze w eksploatacji, natomiast obecnie odpisy można drukować wyłącznie na drukarkach laserowych, które są droższe w eksploatacji (drukarka, toner).(...) W przypadku BELiDO koszty wydruków dokumentów/formularzy wzrosły. Przed wejściem w życie SRP, wnioski o wydanie dowodu osobistego otrzymywaliśmy bezpłatnie z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (druki ścisłego zarachowania). Obecnie wszystkie wnioski, formularze drukowane są na miejscu. Koszty sporządzania wszystkich wydruków komputerowych, w tym m.in. wniosków o wydanie dowodów osobistych, formularzy odbioru dowodu osobistego, zgłoszenia utraty dokumentów formularzy meldunkowych za 2015 r., wyniosły – ok 14 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.295-310)

⁴⁶ W ramach §4210 zakup materiałów i wyposażenia zakupiono m.in. 32 karty kryptograficzne, 2 drukarki, 2 routery, konwertery bazy EsoUsc V8 do bazy SRP/BUSC (oprogramowanie za 36.603,57 zł pozwalające na przeniesienie do SRP danych z oprogramowania wykorzystywanego przez USC przed wprowadzeniem SRP) oraz matryce wydruku.

⁴⁷ Okres przejściowy, gdyż pełne funkcjonowanie SRP rozpoczęło od 1 września 2015 r.

5.8 W latach 2014-2015 Urząd otrzymał dotacje celowe na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych, ewidencji ludności w łącznej kwocie 2 364 609 zł, w tym 703 609 zł w 2014 r. i 1 661 000 zł w 2015 r., z których zwrócono niewykorzystane 4,14 zł za 2014 r. i 498 299,42 zł za 2015 r. Natomiast na 2016 rok dla Urzędu przewidziano dotację w wysokości 1 389 974 zł.

(dowód: akta kontroli str.92-101,353-355)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

W ocenie NIK, wprowadzenie SRP nie pozostawało bez wpływu na zwiększenie wydatków Urzędu. Stwierdzono bowiem, iż nastąpił istotny wzrost kosztów wydruku dokumentów i formularzy niezbędnych przy realizacji zadań związanych z wydawaniem dowodów osobistych i asc.

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

Opis stanu
faktycznego

6.1 Na etapie weryfikacji wniosków składanych przez obywateli, Urząd identyfikował błędy w danych zgromadzonych w SRP. I tak na 45 wniosków weryfikowanych przez pracowników Urzędu w dniach 26 i 28 lipca 2016 r., w pięciu przypadkach zidentyfikowano różnice pomiędzy danymi zawartymi we wnioskach a danymi zawartymi w rejestrze PESEL⁴⁸. Celem korekty powyższych błędów w systemie SRP wysłano do innych USC odpowiednie zlecenia⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str.291-292,293-294)

6.2 W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami w danych zawartych w SRP (w rejestrze PESEL), a danymi zawartymi we wnioskach obywateli organ z urzędu dokonywał sprawdzenia danych zawartych w rejestrze PESEL. W przypadku stwierdzenia niezgodności w danych zawartych w rejestrze PESEL z posiadanymi dokumentami lub stanem faktycznym, organ usuwał te niezgodności. W sytuacji, gdy organ stwierdził niezgodności danych, a nie był właściwy do ich usunięcia, powiadamiał o tym organ właściwy do rejestracji danych, w celu usunięcia niezgodności.

(dowód: akta kontroli str. 291-292,293-294)

6.3 Urząd korzystał z opcji zlecenia innym urządzeniom, poprzez „Źródło”, korekt błędnych informacji zawartych w SRP. I tak w maju 2016 r. zlecono łącznie 27 korekt, w tym 22 dotyczyło ewidencji ludności a 5 USC.

Prezydent wskazał, że większa część korekt realizowanych jest w trybie roboczym (przez telefon – w porozumieniu z właściwymi gminami), co przyspiesza wykonanie konkretnego zadania.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

6.4 Prezydent, wyjaśniając stwierdzone w Urzędzie rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC) w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., wskazał, że okresie

⁴⁸ 1) brak w bazie PESEL nazwiska rodzowego matki oraz nr PESEL małżonka (USC); 2) błędne imię matki (RDO); 3) błędne nazwisko rodzowe matki (RDO); 4) błędne imię ojca (RDO); 5) błędne nazwisko rodzowe matki (RDO).

⁴⁹ W tym: USC Wałbrzych 3 zlecenia, innym USC 2 zlecenia.

LP

funkcjonowania aplikacji Źródło stwierdzono wiele rozbieżności pomiędzy Rejestrem PESEL a dotychczasowymi zbiorami gminnymi. Przez wiele lat zapisy w gminnych zbiorach meldunkowych były korygowane. Dane osobowe mieszkańca były szczegółowo uzupełniane poprzez np. wpisywanie nazwisk rodowych rodziców, wprowadzenie poprzednich adresów stanów cywilnych czy też dowodów osobistych, usuwane były podwójne numery PESEL, weryfikowane były również kody terytorialne Wałbrzycha (0263011, następnie do 31.12.2012 – 0221091, obecnie 0265011). Dane były przekazywane do Terenowych Baz Danych (do Ośrodka Informatyki Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu) 2 razy w tygodniu, następnie były przekazywane do Departamentu Ewidencji Państwowych MSW. Obecnie rozbieżności polegają m.in. na:

- ▲ podwójnych stanach cywilnych;
- ▲ braku nazwisk rodowych ojców (w tut. rejestrach dane są uzupełnione, w Rejestrze PESEL brak);
- ▲ błędnych kodach terytorialnych Wałbrzycha;
- ▲ braku dat wydania dowodu osobistego.

Natomiast w USC, stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP, które najczęściej spowodowane były brakiem drugiego imienia, nazwiska rodowego osoby, nieprawidłowymi danymi rodziców, niewłaściwym numerem aktu stanu cywilnego lub jego brakiem. Dodatkowo nie było (nie ma) informacji jaki urząd zarejestrował zdarzenie, brakowało (brakuje) informacji o stanie cywilnym lub odnotowania zmiany stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str.35-60)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Urząd podejmował skuteczne działania w celu ograniczenia rozbieżności między danymi zawartymi w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP. W trakcie realizacji wniosków identyfikowano błędy w danych zgromadzonych w SRP, a następnie w miarę możliwości albo je usuwano albo wysyłano zlecenia do ich usunięcia.

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o zamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji wymaganych § 3 ust.1 pkt 2-6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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

Wrocław, dnia 8 września 2016

Kontroler
Paweł Potemski
specjalista k.p.



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński



podpis