



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.013.02.2020

Pan
Włodzimierz Żak
Burmistrz Miasta Myszków
Urząd Miasta
ul. Kościuszki 26
42-300 Myszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Myszków, ul. Kościuszki 26, 42-300 Myszków ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Żak, Burmistrz Miasta Myszków od 5 grudnia 2010 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego e-usług. Rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w urzędzie i ich stosowanie.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Przemysław Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/161/2020 z 25 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Urząd Miasta”.

² Dalej: „Burmistrz” lub „Burmistrz Miasta”.

³ 5 sierpnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo świadczone usługi publiczne w formie elektronicznej z wykorzystaniem platformy ePUAP.

W Urzędzie Miasta zapewniono odpowiednie możliwości techniczne do obsługi komunikacji elektronicznej, a pojawiające się systematycznie utrudnienia w dostępie do platformy ePUAP nie wynikały z działań pracowników tego Urzędu. Za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP Urząd udostępnił 10 usług elektronicznych. Sprawy zgłaszane przez obywateli w formie elektronicznej były obsługiwane przez elektroniczną skrzynkę podawczą⁶. Wpływające do Urzędu za pośrednictwem komunikacji elektronicznej sprawy były procedowane zgodnie z instrukcją elektronicznego obiegu dokumentów, bez zwłoki, w formie zgodnej z wnioskami obywateli, z wykorzystaniem posiadanych informacji i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych. W Urzędzie zapewniono nieprzerwane funkcjonowanie systemu PROTON, wykorzystywanego do elektronicznego zarządzania dokumentacją.

W sposób zrozumiały i łatwy do identyfikacji informowano interesantów na stronie internetowej o sposobie załatwiania spraw drogą elektroniczną, w tym o możliwości składania pism przez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Zapobiegano instalacji nieautoryzowanego oprogramowania na sprzęcie informatycznym. W Urzędzie przeprowadzono coroczne audyty wewnętrzne w zakresie bezpieczeństwa informacji, przy czym zalecenia wydane w wyniku audytu przeprowadzonego w 2019 r. zostały wykonane częściowo.

W działalności Urzędu stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów 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 teleinformatycznych⁷, w tym:

- nie opracowano i nie wdrożono systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI), w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji (PBI), wymaganego przepisem § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI,
- nie prowadzono inwentaryzacji zasobów informatycznych zgodnej z wymaganiami § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Zagadnienia dotyczące elektronicznego świadczenia usług publicznych zostały ujęte w obowiązującej w okresie objętym kontrolą *Strategii Rozwoju Miasta Myszkowa na lata 2015-2030*. W ramach celu operacyjnego (G1) pn. *Poprawa dostępu do usług publicznych i podniesienie ich jakości*, wyznaczono m.in. kierunki następujących działań:
 - rozbudowa i modernizacja infrastruktury usług publicznych;
 - podnoszenie jakości usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców i osób odwiedzających Myszków

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „ESP”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, dalej: „rozporządzenie KRI”.

- poszerzanie obszarów stosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) do świadczenia e-usług w administracji, edukacji, służbie zdrowia, kulturze i innych.

W Strategii nie określono mierników oraz nie wskazano terminów wdrożenia tych działań.

(akta kontroli str. 3)

- Według stanu na 31 maja 2020 r. dla interesantów Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP dostępnych było 10 usług elektronicznych⁸ w ramach ośmiu grup: (1) Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu⁹; (2) Dowody osobiste, meldunki, wybory¹⁰; (3) Geodezja, kartografia¹¹; (4) Gospodarka komunalna¹²; (5) Ochrona środowiska¹³; (6) Podatki i opłaty¹⁴; (7) Urodzenia, małżeństwa, zgony¹⁵; (8) Zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki)¹⁶.

Urząd Miasta nie wykorzystywał do świadczenia usług elektronicznych innych platform teleinformatycznych.

(akta kontroli str. 4)

- W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. w Urzędzie Miasta zrealizowano łącznie 1385 usług elektronicznych, z tego:

- 1074 w grupie *Pisma ogólne, skargi, wnioski zapytania do urzędu*;
- 166 w grupie *Dowody osobiste, meldunki, wybory*, w tym 57 dot. dowodów osobistych i 109 dot. wyborów,
- 12 w grupie *Geodezja, kartografia*,
- 5 w grupie *Gospodarka komunalna*,
- 6 w grupie *Ochrona środowiska*,
- 7 w grupie *Podatki i opłaty*,
- 72 w grupie *Urodzenia, małżeństwa, zgony*, w tym 46 dot. urodzeń,
- 43 w grupie *Zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki)*.

Stwierdzono, że w okresie od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r. i od 1 maja do 30 czerwca 2020 r., tj. po wystąpieniu epidemii Covid-19, nastąpił istotny wzrost wykorzystania e-usług w porównaniu do okresu od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r., odpowiednio o 48,5% i 79,0%¹⁷.

(akta kontroli str. 5-6)

- Poziom wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP nie był przedmiotem bieżącego monitoringu służącego systematycznej analizie informacji na temat korzystania przez obywateli i przedsiębiorców z usług świadczonych w formie elektronicznej.

⁸ Ze wsparciem platformy www.obywatel.gov.pl zintegrowanej z ePUAP.

⁹ Jedna usługa pn. Pisma ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu.

¹⁰ Dwie usługi: (1) Dowody osobiste, (2) Wybory.

¹¹ Jedna usługa pn. Pisma do Starostwa Powiatowego.

¹² Jedna usługa pn. ZWIK.

¹³ Jedna usługa pn. Ochrona środowiska.

¹⁴ Jedna usługa pn. Podatki i opłaty.

¹⁵ Dwie usługi: (1) obywatel.gov.pl – urodzenia, (2) Akty.

¹⁶ Jedna usługa pn. Zdrowie i sprawy społeczne.

¹⁷ Grupa e-usług zrealizowanych za pośrednictwem ePUAP o największym przyroście wykorzystania w okresie od 29 lutego do 30 czerwca 2020 r.: *Pismo ogólne, Skargi, wnioski, zapytania do urzędu* – wzrost z 270 do 404 przypadków, tj. o 49,6%; Grupa usług z największym spadkiem wykorzystania w analogicznym okresie: *Podatki i opłaty* – spadek z 3 do 1, tj. o 33%. Uwaga: Ze względu na specyfikę usługi *Wybory* (w ramach grupy Dowody osobiste, meldunki, wybory), nie włączono ich do analizy określenia dynamiki wykorzystania e-usług.

Kierownik Referatu Informatyki w wyjaśnieniu podał, że *prowadzenie bieżącego monitoringu sprowadza się raczej do nadzoru zapewniającego załatwienie wszystkich widocznych w danym momencie w systemie spraw.*

(akta kontroli str. 7, 9-10)

5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w sprawie jego działalności w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Nie wpłynęły również w tym czasie wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(akta kontroli str. 37)

6. Zgodnie z Zarządzeniem nr 168/ON/2016 Burmistrza Miasta Myszkowa z dnia 11 sierpnia 2016 r. w *sprawie instrukcji obiegu korespondencji i dokumentów w Urzędzie Miasta Myszkowa oraz zasad pracy w systemie elektronicznego obiegu dokumentów PROTON*, podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy). Funkcjonujący w Urzędzie system elektronicznego zarządzania dokumentacją pn. PROTON¹⁸, był dla modelu tradycyjnego systemem wspomagającym (w zakresie rejestracji i obiegu korespondencji), natomiast w sprawach prowadzonych w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) – był systemem podstawowym (obsługującym wszystkie czynności kancelaryjne).

(akta kontroli str. 11)

W Urzędzie opracowano wewnętrzną procedurę szczegółowego postępowania w procesie elektronicznego obiegu dokumentów¹⁹, zgodnie z którą korespondencja w wersji papierowej podlegała zarejestrowaniu w systemie PROTON w sposób odzwierciedlający faktyczny stan dokumentacji przechowywanej w Urzędzie. Odbywało się to poprzez utworzenie elektronicznego odwzorowania dokumentu (skan), zawierającego w szczególności oznaczenie nadawcy oraz opis sprawy, której dany dokument dotyczył. Dokumenty wewnętrzne oraz korespondencja wychodząca wprowadzane były do systemu przez pracowników komórki organizacyjnej Urzędu, w której wytworzono dokument.

Dokumenty wpływające do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP oraz ESP – za wygenerowanym elektronicznie dla interesanta urzędowym poświadczeniem odbioru – trafiały bezpośrednio do systemu PROTON, na stanowisko upoważnionego pracownika Wydziału Organizacyjnego i Nadzoru Prawnego (Wydział OiNP). Po oznaczeniu daty wpływu korespondencji, sprawa była przekazywana Sekretarzowi Miasta (lub upoważnionemu w jego imieniu pracownikowi), który dekretował ją – według właściwości – na poszczególne osoby lub komórki organizacyjne. Forma odpowiedzi na wniosek (pisemna lub elektroniczna, poświadczona podpisem elektronicznym), uzależniona była od żądania wnioskodawcy. Dokument elektroniczny przychodzący, podpisany podpisem elektronicznym kwalifikowanym, można było wydrukować, przy czym wydrukowana wersja – zgodnie z procedurą – stanowiła kopię dokumentu, którą należało potwierdzić za zgodność z oryginałem.

Wszelkie przesyłki elektroniczne, wymagające użycia platformy ePUAP oraz korespondencja z organami administracji publicznej, realizowane były przy

¹⁸ System elektronicznego obiegu dokumentów umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenia i tworzenia dokumentów elektronicznych, dalej: „system PROTON”.

¹⁹ Załącznik do Zarządzenia Nr 168/ON/2016 Burmistrza Miasta Myszkowa z dnia 11 sierpnia 2016 r. – Instrukcja obiegu korespondencji i dokumentów w Urzędzie Miasta Myszków.

użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego. Pracownicy posiadający pisemne upoważnienie do przetwarzania danych, mają obowiązek logowania się do systemu przy użyciu nazwy użytkownika (loginu) i hasła. Każda operacja na dokumencie podlega rejestrowaniu i zapamiętaniu przez oprogramowanie (wraz z informacją kto dokonał danej operacji). Dostęp do obsługi platformy ePUAP z poziomu zarządzającego kontem, przy użyciu profilu zaufanego Urzędu, na dzień przeprowadzenia kontroli posiadało sześciu pracowników, w tym m.in. Burmistrz Miasta oraz Kierownik Referatu Informatyki (zdefiniowany w systemie jako Administrator). Wszystkie te osoby posiadały nadane im uprawnienia.

Dokumenty urzędowe, przeznaczone do wysyłki za pośrednictwem platformy ePUAP, są wprowadzane do systemu PROTON, a następnie decyzją Sekretarza Miasta, przekazane pracownikowi upoważnionemu do ich podpisania podpisem kwalifikowanym. W zależności od rodzaju sprawy, w korespondencji wychodzącej dopuszcza się zamieszczenie dokumentu z dodatkowo osadzonym podpisem odręcznym.

Nadzór całościowy nad prawidłowością czynności kancelaryjnych sprawował Sekretarz Miasta, któremu powierzono zadania koordynatora czynności kancelaryjnych, natomiast za działanie systemu PROTON odpowiadał Kierownik Referatu Informatyki.

(akta kontroli str. 12-21, 22-24, 63)

Przebieg procesu elektronicznego obiegu spraw odbywał się według przyjętego w procedurze modelu, w następujących po sobie etapach: 1) wpływ dokumentu/sprawy, 2) rejestracja sprawy, 3) dekretacja sprawy, 4) badanie sprawy i przygotowanie rozstrzygnięcia, 5) akceptacja przez przełożonego, 6) podpisanie decyzji za pomocą podpisu kwalifikowanego i wysyłka²⁰.

Uprawnionymi do podpisywania dokumentów elektronicznych wysyłanych do odbiorców, obok Burmistrza, Sekretarza Miasta i kierowników wydziałów merytorycznych, byli pracownicy posiadający stosowne upoważnienie i imiennie przypisany podpis kwalifikowany. Według stanu na 30 lipca 2020 r. uprawnienia do złożenia podpisu elektronicznego posiadało łącznie 26 osób. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. podpisali oni elektronicznie łącznie 123 pisma. Nie stwierdzono przypadku wykorzystania podpisu elektronicznego niezgodnie z przepisami prawa²¹.

W Urzędzie Profil zaufany posiadało pięć osób: Burmistrz i Zastępcę Burmistrza oraz trzech pracowników Referatu Informatyki (w tym kierownik Referatu – Administrator).

(akta kontroli str. 25-29, 64-66)

7. Realizacja zadań związanych ze świadczeniem przez Urząd usług w formie elektronicznej przebiegała w sposób prawidłowy, co ustalono na podstawie analizy 20 spraw, które wpłynęły za pośrednictwem platformy ePUAP pomiędzy 1 stycznia 2020 r. a 30 czerwca 2020 r.²² Stwierdzono, że wszystkie sprawy

²⁰ Oględziny systemu EZD przeprowadzone 5 sierpnia 2020 r., uwzględniające całościowy przebieg procesu procedowania wniosku o wydanie dowodu osobistego z 14 lipca 2020 r. (nr sprawy SO.5344.6.82.2020, nr-y w dzienniku 14951/8/2020 i 13720/7/2020). Sprawa została załatwiona w sposób prawidłowy, w terminie 7 dni od dnia wpłynięcia wniosku.

²¹ Szczegółowe badanie 10% przypadków; dot. 12 spraw z I półrocza 2020 r., tj. sprawy z dnia 3 i 8 stycznia, 7 i 26 lutego, 5 i 27 marca, 6 i 30 kwietnia, 7 i 26 maja oraz 8 i 19 czerwca 2020 r.

²² Zastosowano dobór celowy spraw (o największej obszerności zebranej dokumentacji), z uwzględnieniem obszarów istotnych dla obywateli, wg grup usług elektronicznych świadczonych przez Urząd: Sprawy osobowe – 8 (nr sprawy 65/1/2020; 912/2/2020; 7454/04/2020; 10889/6/2020; 5904/3/2020; 10856/6/2020; 7885/5/2020; 6318/3/2020), Skarga – 1 (nr sprawy 9834/6/2020), Wniosek – (nr sprawy 9835/6/2020), Pismo ogólne – 6 (nr sprawy 63/1/2020; 1407/1/2020; 2115/1/2020; 10870/6/2020; 6808/4/2020; 4917/3/2020) oraz Podatki i opłaty – 4 (nr sprawy 492/1/2020; 4478/2/2020; 6273/3/2020; 11839/6/2020).

zostały załatwione niezwłocznie, a czas liczony od momentu ich rejestracji do dekretacji na pracownika odpowiedzialnego za procedowanie nie przekroczył trzech dni (w 14 przypadkach czynność ta została wykonana jeszcze w tym samym dniu, a w kolejnych dwóch – w następnym dniu, a w trzech sprawach – po dwóch dniach). We wszystkich sytuacjach, Urząd umożliwił wnioskodawcom uzyskanie bieżącej informacji na temat aktualnego stanu załatwienia sprawy (poprzez kontakt przy wykorzystaniu ESP /um_myszkow/podawcza).

W odniesieniu do dwóch spraw z grupy *Podatki i opłaty* (nr sprawy 6273/3/2020 i 11839/6/2020, dotyczących odpowiednio złożenia korekty deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), w związku z niekompletną dokumentacją w pierwszym przypadku (brak pełnomocnictwa do reprezentowania strony) i nieprawidłowymi danymi w drugim przypadku (błędna liczba osób przebywających w gospodarstwie domowym), Urząd wezwał wnioskodawców do uzupełnienia lub naniesienia poprawek w złożonych formularzach. Po dokonaniu korekty, sprawy zostały załatwione pozytywnie.

W żadnej ze zbadanych spraw, Urząd nie żądał od wnioskodawców dodatkowych informacji w związku ze złożonymi przez nich wnioskami, a system elektronicznego obiegu dokumentów nie komunikował się automatycznie z innymi systemami informatycznymi Urzędu.

We wszystkich analizowanych sprawach *obywatelskich* Urząd korzystał z zewnętrznych rejestrów państwowych (nr sprawy 65/1/2020 - *Rejestr Dowodów Osobistych*; nr sprawy 912/2/2020 - *Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego*; nr 7454/04/2020 - *Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego*; nr 10889/6/2020 - *Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego*; Nr 5904/3/2020 – *Rejestr Wyborców*; nr 10856/6/2020 - *PESEL*; nr 7885/5/2020 - *Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego*; Nr 6318/3/2020 - *PESEL*). Sprawy te były ponadto jedynymi, które w dalszym biegu załatwiano w formie papierowej (pozostałe elektronicznie).

(akta kontroli str. 30-31, 32-36)

8. Kierownik Referatu Informatyki podał, że platforma ePUAP nie zawsze działała sprawnie. Częstotliwość występowania awarii była duża, a utrudnienia w postaci problemów z odbiorem lub wysyłką wiadomości z załącznikami oraz niekontrolowanym wylogowaniem użytkownika z systemu, zwłaszcza w godzinach 7:30–15:30, występowały codziennie. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., Administrator zgłosił operatorowi platformy ePUAP co najmniej 30 problemów (zgłoszenie za pośrednictwem formularza kontaktowego ePUAP/Incydent). Urząd nie otrzymywał zwrotnej informacji o terminie usunięcia awarii, choć zazwyczaj następowało to po 2-3 dniach.

Kierownik Referatu Informatyki w wyjaśnieniu zaznaczył, że *Urząd dokonał pomiaru wydajności swojego łącza światłowodowego po serii pojawiających się ciągle problemów z platformą ePUAP, jednak uzyskane podczas testu bardzo dobre parametry połączenia nie pozostawiły wątpliwości. Przyczyna musi leżeć po stronie czynników zewnętrznych. Z informacji uzyskanych z sąsiednich gmin, rysuje się zresztą podobny obraz.*

(akta kontroli str. 7, 38-39)

9. Urząd zapewnił sprawne i nieprzerwane działanie systemu PROTON (pełniącego funkcję platformy wykorzystywanej do elektronicznego zarządzania dokumentacją) w całym okresie objętym kontrolą. Dzięki umowie zawartej

z profesjonalnym podmiotem z branży IT, będącym jednocześnie producentem oprogramowania, zabezpieczono bieżącą konserwację systemu oraz zagwarantowano Urzędowi stały dostęp do usług natychmiastowego eliminowania ewentualnych usterek²³. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r., dwukrotnie wystąpiły problemy z funkcjonowaniem systemu PROTON, jednak w obu przypadkach awarie zostały usunięte bezpośrednio po dokonaniu zgłoszenia telefonicznego.

(akta kontroli str. 22-24)

10. W okresie objętym kontrolą Urząd właściwie informował obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną, poprzez stronę internetową gminy (główną oraz BIP). Witryna internetowa została wyposażona w odpowiednie elementy grafiki, pozwalające na intuicyjne i łatwe odnalezienie zakładki do e-usług. Po rozwinięciu zakładki *Elektroniczna Skrzynka Podawcza*, w centralnej części ekranu, użytkownik zostaje bezpośrednio przekierowany do strefy klienta platformy ePUAP, gdzie uzyskuje dostęp do pełnego przeglądu możliwości systemu, w tym do informacji o sposobie utworzenia profilu zaufanego oraz dowodu osobistego z warstwą elektroniczną. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Miasta, *w każdym przypadku wydawania obywatelowi nowego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, pracownicy urzędu informują mieszkańców o sprawach możliwych do załatwienia przy użyciu tego dowodu.*

(akta kontroli str. 55-57, 59)

11. Począwszy od 1 lipca 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pracownicy Urzędu realizujący w ramach obowiązków służbowych sprawy związane z elektronicznym obiegiem dokumentów, ani razu nie uczestniczyli w szkoleniach poświęconych tematyce e-usług.

Kierownik Referatu Informatyki wyjaśnił: (...) *Nie ukrywam, że podstawową przeszkodą, są bardzo wysokie ceny. Dotyczy to właściwie wszystkich szkoleń z dziedziny informatyki. Niejednokrotnie, ich koszt sięga kilkunastu tysięcy złotych. W tej sytuacji, biorąc dodatkowo pod uwagę liczebność zespołu, zrealizowanie szkolenia staje się nierealne. Gdybym na ten moment miał wskazać, co przysparza najwięcej trudności i wymaga doształcenia, to byłoby to budowanie usług i formularzy na platformie ePUAP. Niestety, ciągle brakuje dzisiaj oficjalnych wskazówek i dokumentacji pozwalającej na prawidłowe korzystanie z tego zakresu.*

(akta kontroli str. 7, 38)

W tym samym okresie dla ww. pracowników Urzędu zorganizowano jedno²⁴ szkolenie w zakresie bezpieczeństwa informacji, spełniające wymogi § 20 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia KRI*. Szkolenie obejmowało następujące zagadnienia: zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutki naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawna oraz stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo informacji (urządzenia i oprogramowanie minimalizujące ryzyko błędów ludzkich).

(akta kontroli str. 43, 43A)

NIK zauważa, że zaniechanie szkoleń pracowników zaangażowanych w proces świadczenia usług elektronicznych może uniemożliwić wzrost ich kompetencji

²³ Na dzień kontroli Urząd posiadał aktualną umowę opieki autorskiej nad oprogramowaniem „Nowoczesny Urząd” nr RI.1330.1.2020.RK z dnia 27 stycznia 2020 r.

²⁴ 30 czerwca 2018 r.

i wiedzy, w konsekwencji negatywnie wpływając na jakość udzielanych e-usług oraz bezpieczeństwo teleinformatyczne w Urzędzie.

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

Powyższe wymagania uznaje się za spełnione (zgodnie z § 20 ust. 3 tego rozporządzenia), jeżeli system zarządzania bezpieczeństwem informacji został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, a ustanawianie zabezpieczeń, zarządzanie ryzykiem oraz audytowanie odbywa się na podstawie Polskich Norm związanych z tą normą²⁵.

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono SZBI, w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji, o których mowa w § 20 ust. 1 *rozporządzenia KRI*, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie opracowano i wdrożono uregulowania powiązane z bezpieczeństwem informacji, zawarte m.in. w:

- Zarządzeniu Burmistrza w sprawie polityki ochrony danych osobowych (121/RI/2020 z 18.06.2020 r.),
- Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Myszkowa,
- Karcie audytu wprowadzonej Zarządzeniem Burmistrza 25/ON/2016 z 02.02.2016 r.,
- Zarządzeniu Burmistrza w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw bezpieczeństwa cyberprzestrzeni Urzędu Miasta Myszkowa Nr 21/ON/2019 z dnia 14.07.2019 r.,
- dokument *Bezpieczeństwo zasobów ludzkich* wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Nr 2/ON/2013 r z dnia 08.01.2013 r. w sprawie naboru na wolne stanowiska urzędnicze,
- Zarządzenie Burmistrza w sprawie postępowania z kluczami Nr 136/2020/ON z 13.07.2020 r.,
- Zarządzenie Burmistrza z grudnia 2017 roku w sprawie bezpieczeństwa pożarowego,
- dokument *Zarządzanie incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji* wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Nr 21/ON/2019 z dnia 14.02.2019 r.,
- Zarządzenie Burmistrza w sprawie monitoringu wizyjnego na terenie Urzędu Miasta Nr 280/2018/SM z dnia 03.10.2018 r.

(akta kontroli str. 58, 60-61)

13. W Urzędzie ewidencja sprzętu informatycznego i jego konfiguracji prowadzona była z wykorzystaniem programu Excel (oznaczenie pliku: UM/3013/ST/491/2010), przy czym prowadzona baza danych nie spełniała wymogów § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8, 52-53)

Badanie szczegółowe²⁶ sposobu prowadzenia w Urzędzie inwentaryzacji sprzętu informatycznego wykazało, że wiedza o objętym kontrolą zasobie

²⁵ W tym: PN-ISO/IEC 27002 – w odniesieniu do ustanawiania zabezpieczeń; PN-ISO/IEC 27005 – w odniesieniu do zarządzania ryzykiem; PN-ISO/IEC 24762 – w odniesieniu do odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania.

²⁶ Do próby wytypowano (dobór celowy): 10 komputerów, 1 serwer, 2 laptopy, 1 router i 1 drukarkę.

obejmowała techniczną specyfikację urządzeń, ich konfigurację i wykorzystywane oprogramowanie, a także rodzaj systemu i zainstalowane przeglądarki internetowe, przy czym informacje na temat zasobu były przechowywane w formie rozproszonej (m.in. w Wydziale Informatyki i księgowości Urzędu).

Stwierdzono także, że wszystkie komputery objęte oględzinami przypisano do użytkowników, którzy faktycznie je użytkowali.

(akta kontroli str. 53-54)

14. W Urzędzie Miasta skutecznie zapobiegano instalacji nieautoryzowanego oprogramowania na użytkowanych komputerach. Próba zainstalowania nieautoryzowanego programu (pobrania i zainstalowania pliku z otoczenia zewnętrznego²⁷) przeprowadzona na 10 stanowiskach komputerowych²⁸ nie powiodła się. Żaden z użytkowników poddanego badaniu sprzętu nie posiadał uprawnień administratora oraz możliwości samodzielnego zainstalowania oprogramowania.

(akta kontroli str. 53)

15. W okresie od 1 stycznia 2016 r. i 30 czerwca 2020 r. zatrudnienie w Urzędzie zakończyło łącznie 16 pracowników. Administrator zablokował dostęp²⁹ do systemów informatycznych wszystkim ww. osobom. Wprowadzenie blokady odbywało się każdorazowo na podstawie informacji przekazywanej elektronicznie z Wydziału OiNP i następowało średnio po siedmiu dniach od daty wygaśnięcia stosunku pracy (w przedziale od 2 do 12 dni).

(akta kontroli str. 62)

16. W latach 2016-2019 w Urzędzie przeprowadzono corocznie audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI*.

Rekomendacje z audytu przeprowadzonego w okresie od 16 kwietnia do 15 maja 2019 r. wskazywały na konieczność: (1) ujęcia w polityce bezpieczeństwa informatycznego systemu zapewniającego jego aktualizację, (2) zablokowania możliwości instalowania przez pracowników oprogramowania na komputerach służbowych, (3) podjęcia działań w celu prowadzenia pełnej i ciągłej inwentaryzacji sprzętu komputerowego, (4) wprowadzenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodnego z polskimi normami oraz (5) rozważenia obsadzenia stanowiska kierownika działu informatycznego z równoczesnym zwiększeniem obsady informatycznej Urzędu.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Urząd zrealizował w pełni dwa z pięciu wniosków audytora (dot. pkt 2 i 5).

(akta kontroli str. 40-51)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono SZBI (w szczególności PBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 *rozporządzenia KRI*.

²⁷ <https://acrobat.adobe.com/pl/pl/acrobat/pdf-reader.html> - link pozwalający na pobranie popularnego czytnika plików w formacie PDF „Acrobat Reader”. Zgodnie z założeniem kontroli badanie polegało na próbie pobrania i zainstalowania pliku instalacyjnego tego programu.

²⁸ Dobór celowy próby: 8 komputerów stacjonarnych i 2 laptopy.

²⁹ Dostęp do systemów informatycznych i zasobów Urzędu możliwy był wyłącznie z poziomu stanowiska pracy.

Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość Sekretarz Miasta wyjaśnił, że Urząd przygotował dotychczas większość dokumentacji składającej się na system zarządzania bezpieczeństwem, jednak polityka bezpieczeństwa informacji jest nadal w opracowaniu.

(akta kontroli str. 58, 60-61)

2. W Urzędzie Miasta nie wdrożono określonego § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI* systemu pozwalającego na zapewnienie utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania, na potrzeby efektywnego zarządzania infrastrukturą informatyczną oraz rejestru zasobów teleinformatycznych, który mógłby ze względu na kompletność danych zagwarantować odtworzenie infrastruktury teleinformatycznej po katastrofie lub innym zdarzeniu losowym. Ponadto Urząd miasta nie sporządził spisu aktywów informatycznych, spełniającego wymogi normy PN-ISO/IEC 27002:2014-12 (pkt 8.1.1)³⁰, według której wszystkie aktywa powinny być zidentyfikowane i włączone do jednego zasobu.

Sekretarz Miasta wyjaśniając powyższe wskazał na trudności finansowe uniemożliwiające zakup odpowiedniego oprogramowania. Podał także, że (...) *rozwiązanie problemu jest przewidziane do wykonania w terminie do końca 2021 roku po zabezpieczeniu w budżecie na 2021 rok środków finansowych na zakupy informatyczne.*

(akta kontroli str. 8, 52-53, 58-59)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że przedstawione powyżej okoliczności nie mogą usprawiedliwiać niedopełnienia obowiązków ustalonych przepisami *rozporządzenia KRI*. Ponadto, na rynku istnieje alternatywa dla systemów i programów płatnych – aplikacje typu „open source”³¹, posiadające funkcjonalności w zakresie inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. **Zapewnienie opracowania i wdrożenia SZBI, zgodnie z § 20 ust. 1, w związku z ust. 3 *rozporządzenia KRI*.**
2. **Zapewnienie aktualności inwentaryzacji całego zasobu informatycznego Urzędu służącego do przetwarzania informacji, obejmującej ich rodzaj i konfigurację, zgodnie z wymogami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.**

³⁰ Międzynarodowa Norma zawierająca zalecenia dotyczące standardów bezpieczeństwa informacji w organizacjach i praktyk zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym wyboru, wdrażania i zarządzania zabezpieczeniami, z uwzględnieniem środowiska (środowisk) w którym (których) w organizacji występuje (-a) ryzyko w bezpieczeństwie informacji.

³¹ Idea wolnego oprogramowania, która daje możliwość użytkownikom legalnego oraz darmowego korzystania z określonych aplikacji i programów użytkowych (w szczególności swobodnego uruchamiania, rozpowszechniania i modyfikowania programów komputerowych).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, 6 listopada 2020 r.

Kontroler

Przemysław Witek
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach