



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.011.03.2020

Marian Szkudlarek
Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz
62-020 Swarzędz, ul. Rynek 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu 62-020 Swarzędz, ul. Rynek 1 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marian Szkudlarek, Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz od 4 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy jednostek samorządu terytorialnego e-usług. Rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w urzędzie i ich stosowanie.
Okres objęty kontrolą	1 styczeń 2016 r. do dnia zakończenia kontroli w 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Szczepaniak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/67/2020 z 8 czerwca 2020 r. (akta kontroli str.1 - 2)

I. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Urząd prawidłowo świadczył e-usługi dla obywateli za pośrednictwem platformy ePUAP. Usługi te były realizowane zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami obiegu dokumentów. W sposób zrozumiały i łatwy do identyfikacji informowano obywateli na stronach internetowych o sposobie załatwienia spraw drogą elektroniczną. Monitorowano poziom świadczenia usług w formie elektronicznej i podejmowano na tej podstawie działania promocyjne, mające na celu rozpowszechnienie informacji o usługach świadczonych w ramach eUrząd i ePUAP.

W Urzędzie nie opracowano dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), w tym Polityki Bezpieczeństwa Informacji (PBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych³.

W Urzędzie wdrożono rozwiązania organizacyjne i techniczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informacji. Ponadto w Urzędzie inwentaryzowano posiadany sprzęt komputerowy, odpowiednio zarządzano uprawnieniami pracowników w systemach informatycznych Urzędu, zapobiegając także instalacji nieautoryzowanego oprogramowania. Zapisy umowy serwisowej na obsługę elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją, w zakresie serwisu

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, zwanego dalej „rozporządzeniem KRI”.

bezpośredniego w sytuacjach nadzwyczajnych, mogą jednak stwarzać ryzyko dla nieprzerwanej obsługi mieszkańców.

Zastrzeżenia NIK budzi niezapewnienie okresowego (corocznego) audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, wymaganego na podstawie § 20 ust. 2 pkt 14) rozporządzenia KRI.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Świadczenie e-usług przez Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu.

Opis stanu
faktycznego

1. Zagadnienia dotyczące dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych nie były ujęte w obowiązującej od 2011 r. „Strategii rozwoju społeczno – gospodarczego Gminy Swarzędz na lata 2011 – 2020”.

Kwestie te zostały uwzględnione w planie wydatków majątkowych na rok 2017 i dotyczyły realizacji w latach 2017-2018 zadania inwestycyjnego pn. „Rozwój elektronicznych usług publicznych poprzez integrację systemów dziedzinowych Gminy Swarzędz” realizowanego w ramach WRPO 2014-2020”.

Realizowany projekt został umieszczony w wykazie projektów finansowanych ze środków zewnętrznych oraz w „Raporcie o stanie Miasta i Gminy Swarzędz za rok 2018”. W celu realizacji projektu i dostosowania urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych w 2017 r. został powołany zespół zadaniowy odpowiedzialny za prawidłowe wdrożenie „Zintegrowanego Systemu Informatycznego Zarządzania Gminą. W ramach tego projektu m.in. przygotowano aktywne formularze elektroniczne na platformę ePUAP.

(akta kontroli str.727)

2. Usługi elektroniczne świadczone w Urzędzie w okresie objętym kontrolą udostępnianie były poprzez ogólnopolską platformę ePUAP jak i miejscową platformę usług elektronicznych eUrząd. Według stanu na dzień 31 maja 2020 r. dla interesantów Urzędu⁴ dostępne były łącznie 42 usługi świadczone drogą elektroniczną. Spośród tych usług (formularzy) najwięcej było dostępnych w grupie:

- Sprawy obywatelskie (24 usługi),
- Podatki i opłaty (6 usług),
- Pisma ogólne do urzędu (2 usługi),
- Akta stanu cywilnego - małżeństwa, urodzenia, zgony – (1 usługa),
- Budownictwo, architektura i urbanistyka (1 usługa),
- Geodezja i kartografia (1 usługa),
- Ochrona środowiska (1 usługa),
- Rolnictwo (1 usługa),
- inne e-usługi.

Zakres usług w ramach portalu eUrząd dotyczył zarówno zarejestrowanych mieszkańców Miasta i Gminy Swarzędz np. dostęp do tzw. karty podatkowej podatnika wraz z systemem powiadamiania oraz wszystkich obywateli, których sprawy realizowane były przez Urząd, np. dedykowane formularze elektroniczne, usługa „Sprawdź status sprawy”.

(akta kontroli str. 17, 728)

⁴ Indywidualnych, nie przedsiębiorców

3. W I półroczu 2020 r. w Urzędzie zrealizowano łącznie 4.287 e-usług, z tego:

- a) w I okresie - od 1 stycznia do 29 lutego – 964 e-usługi,
- b) w II okresie - od 1 marca do 30 kwietnia – 1.606 e-usług, co stanowiło wzrost o 66,6% w stosunku do I okresu,
- c) w III okresie - od 1 maja do 30 czerwca – 1.717 e-usług, co stanowiło wzrost o 78,1% w stosunku do I okresu.

Najwięcej (2.658) e-usług zrealizowano w grupie „Pisma ogólne do Urzędu” (62% wszystkich spraw), z czego w II okresie 1000, a w III okresie 1015 e-usług (wzrost w stosunku do I okresu wynoszącego 643 e-usługi, odpowiednio o 58% i 55,5%).

Następnie w grupie „Sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory)” zrealizowano łącznie 1.439 e-usług, co stanowiło 25,5% całości usług, z tego w II okresie 500 e-usług (wzrost w stosunku do I okresu wynoszącego 274 e-usługi o 82,5%), a w III okresie 665 e-usług, co stanowiło wzrost w stosunku do I okresu o 142,7 %. W tej grupie usług, najwięcej (48%) e-usług przypadało na usługę „zamelduj się na pobyt stały lub czasowy” – łącznie 690 e-usług, następnie 361 (25% w grupie) na e-usługę „wniosek o wydanie dowodu osobistego” oraz 291 (20%) na e-usługę „dopisanie się do rejestru wyborców”.

Wnioski o wydanie odpisów akt stanu cywilnego - łącznie 80 w całym półroczu stanowiły 1,9% całości zrealizowanych e-usług w tym okresie.

Pozostałe zrealizowane e-usługi dotyczyły m.in. założenia konta w systemie eUrząd – 55 oraz podatków i opłat łącznie 49 e-usług.

Spośród 42 dostępnych e-usług, w I półroczu 2020 r. mieszkańcy nie skorzystali z 27 e-usług, w tym najwięcej w grupie „Sprawy obywatelskie”, z 18 e-usług. Dotyczyły one wymeldowania z pobytu stałego i czasowego (2), uzyskania dowodu osobistego z warstwą elektroniczną oraz dowodu dla dziecka i podopiecznego (2), zgłoszenia ustraty, zawieszenia dowodu osobistego oraz cofnięcia tych zgłoszeń (4), sprawdzenie i udostępnienia danych osobowych mieszkańców (2), zgłoszenia wyjazdu i powrotu za granicę (2), wydania zaświadczenia o stanie cywilnym (1), spraw związanych z wyborami (5).

Pozostałe e-usługi, w których nie odnotowano realizacji dotyczyły:

- a) w grupie „Budownictwo, architektura i urbanistyka” - usługa wydania wypisu i wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- b) w grupie „Geodezja i kartografia” - usługa ustalenia numeru porządkowego budynku,
- c) w grupie „Inne e-usługi”, usługi dotyczące wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- d) w grupie „Podatki i opłaty lokalne” - deklaracje na podatek leśny, informacje o gruntach i o lasach.

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn braku korzystania przez mieszkańców z dostępnych e-usług złożył Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz. Podał on, że z informacji zebranych od mieszkańców, problem z portalem e-PUAP i załatwianiem spraw drogą elektroniczną nie jest spowodowany przez kłopoty techniczne systemu i sposób uwierzytelniania oparty o profil zaufany, a bardziej przez brak ergonomii platformy ePUAP i brak intuicyjnego interfejsu użytkownika na stronie. Ze względu na fakt, iż ePUAP nie jest systemem ekspertowym i nie wykorzystuje wiedzy i procedur wnioskowania przy załatwianiu spraw drogą elektroniczną, mieszkańcy preferują osobistą wizytę w Punkcie Obsługi Interesanta

w Urzędzie, gdzie na etapie składania wniosku zawsze mogą dopytać pracownika Urzędu, ewentualnie uzupełnić część potrzebnych informacji, a ich wniosek jest weryfikowany już na etapie składania np. wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych czy wypełnienie deklaracji podatkowych. Ponadto część usług elektronicznych np. usługa wydania wypisu i wyciągu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest wykorzystywana przez mieszkańców, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych wobec wnioskodawcy, a także nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnych. Ponadto studium w formie opisowej jak i graficznej jest w całości publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i pozwala otrzymać informację bez konieczności składania wniosku z wykorzystywaniem dedykowanej e-usługi.

(akta kontroli str.18 – 19, 738 - 739)

4. Poziom wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP był objęty bieżącym monitoringiem.

Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz, bieżący monitoring realizowany jest poprzez integrację platformy ePUAP z system E., odpowiedzialnym za zarządzanie i elektroniczny obieg dokumentów w Urzędzie. Liczba świadczonych usług i spraw załatwianych drogą elektroniczną jest na bieżąco monitorowana przez pracowników Wydziału Teleinformatyki. Wyniki monitoringu załatwianych spraw i świadczonych e-Usług w okresie objętym kontrolą poddawane były analizie, a na jej podstawie pracownicy Wydziału Teleinformatyki i Wydziału Promocji podejmowali szereg działań promocyjnych mających na celu rozpowszechnienie informacji o usługach świadczonych w ramach eUrzędu i platformy ePUAP. Działania promocyjne obejmowały m.in.:

- a) opublikowanie licznych informacji o walorach systemu na stronie Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz (www.swarzedz.pl),
- b) spotkania informacyjne/ warsztaty w sołectwach,
- c) punkty konsultacyjne w komórkach organizacyjnych Urzędu, które mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami, m.in. w Biurze Obsługi Interesantów,
- d) wywieszenie plakatów informacyjnych w obiektach publicznych (szkoły, obiekty sportowe, budynek Ośrodka Pomocy Społecznej, budynki Swarzędzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego),
- e) w akcję zachęcenia do korzystania z publicznych e-usług zaangażowała się Spółdzielnia Mieszkaniowa w Swarzędzu (ok. 20% mieszkańców zamieszkuje w zasobach spółdzielczych) – informacje na stronie www, w prasie lokalnej, na tablicach ogłoszeń w budynkach mieszkalnych,
- f) informacja wyświetlana w autobusach swarzędzkiej komunikacji miejskiej (monitory dynamicznej informacji pasażerskiej).

(akta kontroli str.729)

5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi ani wnioski oraz petycje w zakresie świadczenia przez Urząd usług publicznych w formie elektronicznej.

(akta kontroli str.114 – 138, 729)

6. W okresie objętym kontrolą obsługą kancelaryjną Urzędu zajmowały się:

- Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich (WSO), od 4 czerwca 2012 r.⁵;
- Wydział Obsługi Mieszkańców (WOM), od 1 marca 2017 r.⁶, do zadań którego należało m.in. przyjmowanie, rejestrowanie i dystrybucja korespondencji do właściwych komórek organizacyjnych Urzędu, nadzór nad stosowaniem jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz prawidłowym obiegiem korespondencji i dokumentów w Urzędzie, a także obsługa elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu udostępnionej na ePUAP.

(akta kontroli str.35 – 36, 75 - 76)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz w sprawie wprowadzenia podstawowych zasad obiegu dokumentów w Urzędzie:

- nr WSO.0050.1.78.2015 z dnia 14 maja 2015 r.,
- nr WOM.0050.2.50.2019 z dnia 18 października 2019 r.

(akta kontroli str.139 - 148)

Podstawowym systemem wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny⁷.

Dokumenty wpływające do Urzędu były procedowane równolegle, tj. elektronicznie i papierowo, co oznacza że pracownik otrzymywał zarówno wersję elektroniczną dokumentu, jak i dokumentację papierową

Korespondencja wpływająca do Urzędu była opatrzona pieczęcią wpływu oraz zarejestrowana w systemie operacyjnym L.. Pracownik Kancelarii (WOM lub wcześniej WSO) umieszczał w obrębie pieczęci numer wygenerowany przez system L.. Pracownik ten zapisywał na dokumencie symbol komórki organizacyjnej Urzędu odpowiedniej do załatwienia sprawy i rozsyłał dokumenty w systemie L. do poszczególnych Wydziałów.

Dokumenty wewnętrzne należało utworzyć, a następnie przekazać poprzez system L. pomiędzy Wydziałami Urzędu, a jeżeli było to wymagane, także w formie papierowej. Dokument wewnętrzny przekazywany w systemie L. był akceptowany przez właściwego kierownika, będącego bezpośrednim przełożonym pracownika odpowiedzialnego za utworzenie dokumentu.

Dokument wychodzący należało utworzyć zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej, celem przekazania do akceptacji w systemie L.. Pracownik odpowiedzialny za dokument przekazywał zapakowany w kopertę oraz zaadresowany dokument do Kancelarii Urzędu celem wysłania do adresata. Jednocześnie w systemie L. w wychodzącym piśmie ustanawiał czynność „przeład do wysyłki”.

Od 18 października 2019 r. dokument wychodzący, który miał zostać wysłany przez elektroniczną skrzynkę podawczą ePUAP należało wytworzyć w systemie L. jako „wychodzący ePuap”, powiązać z kontrahentem, który posiada adres skrzynki ePUAP, dołączyć treść dokumentu wraz z załącznikami, a następnie korzystając z funkcji „czynności” przekazać do akceptacji/wysyłki na ePuap do Burmistrza (osoby upoważnionej).

⁵ Tj. od dnia wejścia w życie Zarządzenia nr WSO.0050.1.71.2012 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Swarzędzu.

⁶ Tj. od dnia wejścia w życie Zarządzenia nr WSO.0050.1.17.2017 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Swarzędzu.

⁷ Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz nr 8.WSO.0052.2.6.2011 z dnia 16 lutego 2011 r.

Dokument opatrzone podpisem elektronicznym Burmistrza (osoby upoważnionej) należało przekazać w systemie L. do kancelarii Urzędu (na stanowisko Biura Obsługi Interesata), która wysyłała dokument elektroniczny do adresata.

Oględziny systemu E. wykazały, że po wpływie poprzez platformę ePUAP wniosku (dokumentu) do E. Urzędu był mu nadawany identyfikator dokumentu i był on przez ten system skierowany (dekretowany) automatycznie do Biura Obsługi Interesanta (BOI). Pracownik BOI dekretował dokument do Kierownika komórki organizacyjnej Urzędu właściwej do załatwienia sprawy. Następnie Kierownik tej komórki skierował (zadekretował) dokument do odpowiedniego pracownika, który zakładał sprawę i wiązał dokument ze sprawą. Następnie odpowiedni pracownik po załatwieniu sprawy tworzył odpowiedź (wychodzący ePUAP) do dokumentu (nowy dokument) oraz przekazywał go do BOI celem wysłania (drogą elektroniczną i/lub tradycyjnie). Wysyłka dokumentu drogą elektroniczną odbywa się również z poziomu systemu E..

(akta kontroli str.139 – 148, 461 – 463, 646 – 655, 795)

W okresie od 1 stycznia 2020 do 30 czerwca 2020 r. podpis elektroniczny posiadało w Urzędzie 15 osób w tym m.in.: Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz, dwóch Zastępców Burmistrza, Skarbnik i jego zastępca, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i jego zastępca, Kierownik Wydziału Księgowości, Kierownik Wydziału Teleinformatyki, Kierownik Wydziału Podatków i Kontroli Podatkowej, Z-ca kierownika Wydziału Obsługi Mieszkańców.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz wyjaśnił, że podpis elektroniczny jest na bieżąco użytkowany przez w/w osoby w przypadku świadczenia e-usług i podpisywania korespondencji. Liczba pism podpisywanych elektronicznie przy udziale podpisu nie jest na bieżąco monitorowana.

(akta kontroli str.790)

7. Badanie realizacji usług elektronicznych wpływających poprzez ePUAP przeprowadzono na próbie łącznie 27 spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej poprzez ePUAP w okresie pomiędzy 1 stycznia 2020 r., a 30 czerwca 2020 r. Sprawy te dotyczyły następujących obszarów życia publicznego:

- „Pisma ogólne” – łącznie 5;
- „Podatki i opłaty” - łącznie 5;
- „Sprawy osobowe” łącznie 13, z tego:
 - wnioski o wydanie dowodu osobistego – łącznie 5;
 - zgłoszenia pobytu stałego - łącznie 4;
 - wnioski o wpisanie do rejestru wyborców – łącznie 4;
- wnioski o wydanie odpisu akt stanu cywilnego, łącznie 3;
- udostępnienie informacji publicznej na wniosek - 1.

Powyższe sprawy były dekretowane i rozpatrywane bezzwłocznie od momentu wpływu (rejestracji) wniosku (formularza w formie dokumentu elektronicznego). Każda czynność znajdowała potwierdzenie w E. W badanych sprawach nie było konieczności uzupełniania lub naniesienia poprawek w złożonych wnioskach (formularzach).

System elektronicznego obiegu dokumentów w Urzędzie nie komunikował się automatycznie z innymi systemami informatycznymi Urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych dla załatwienia sprawy. Urząd przy załatwieniu spraw nie komunikował się z innymi jednostkami administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w celu uzyskania koniecznych danych/informacji/dokumentów. Sprawy załatwiane były bez konieczności dostarczania danych będących już

w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej (KRS, Ewidencja gruntów i budynków, Elektroniczne Księgi Wieczyste).

W dalszym biegu, sprawy te były załatwiane w formie papierowej oraz elektronicznej, zgodnie ze wskazanymi w pkt. 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego zarządzeniami w sprawie wprowadzenia podstawowych zasad obiegu dokumentów w Urzędzie.

W Urzędzie umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Informację taką można było uzyskać w formie elektronicznej, poprzez podanie sygnatury (znaku) sprawy w odpowiednio przygotowanym miejscu na stronie podmiotowej strefy usług elektronicznych eUrząd dostępnej zarówno ze strony internetowej Gminy jak i ze strony BIP Urzędu.

(akta kontroli str.596 - 726)

8. W okresie I półrocza 2020 r nie odnotowano awarii platformy ePUAP, ani problemów technicznych w jej funkcjonowaniu. Dokonywanie zgłoszeń o problemach technicznych w funkcjonowaniu platformy ePUAP oraz Systemu Rejestrów Państwowych odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przez Service Desk Centralnego Ośrodka Informatyki. Rejestracja i śledzenie statusów zgłoszonych błędów i trudności w działaniu usług odbywa się poprzez Aplikację Service Desk Atmosfera.

Kierownik Wydziału Teleinformatyki Urzędu wyjaśnił, że pełna komunikacja z platformą ePUAP odbywa się przy udziale usługi Web-service systemu E. urzędu i nie wymaga bezpośredniej interakcji pracowników urzędu z portalem ePUAP. W okresie objętym kontrolą platforma ePUAP działa sprawnie.

(akta kontroli str.792 - 793)

9. Stosownie do przepisów § 20 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia KRI zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest także przez zapewnienie zawieranie w umowach serwisowych podpisanych ze stronami trzecimi zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji.

Urząd posiadał corocznie podpisane umowy serwisowe na realizację usługi p.n. „stb24-Serwis” w odniesieniu do użytkowanego Programu U.w systemie L.

W skład tego pakietu usługi serwisowej wchodziło m.in. świadczenie usług serwisu bezpośredniego w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy wymagana jest niezwłoczna reakcja dostawcy usługi, taka jak np. sytuacje wynikające z awarii systemu komputerowego, gdy niezbędna jest niezwłoczna pomoc specjalisty, polegająca m.in. na konieczności odtworzenia Programu z kopii zapasowych, usuwania skutków awarii spowodowanych czynnikami zewnętrznymi (wirusy, działania hakerskie, itp.), konieczności modyfikacji lub rekonfiguracji systemu.

Zgodnie z zapisami umowy serwisowej, o konieczności wykonania usługi serwisu bezpośredniego w sytuacji nadzwyczajnej Urząd zawiadamiał wykonawcę usługi w formie pisemnej co najmniej na jeden dzień przed planowanym terminem jej rozpoczęcia. Wykonawca zobowiązany był każdorazowo pisemnie potwierdzić to zlecenie lub zaproponować zmiany, co stanowiło skuteczne potwierdzenie termin wykonania usługi.

(akta kontroli str.190 - 220)

Zdaniem NIK, nieuwjęcie w umowie serwisowej z wykonawcą na realizację usługi serwisu bezpośredniego w sytuacjach nadzwyczajnych w systemie L.

gwarantowanego czasu reakcji, może stwarzać ryzyko dla nieprzerwanej obsługi mieszkańców.

Kierownik Wydziału Teleinformatyki Urzędu wyjaśnił że w odniesieniu do realizacji usług systemu E., w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne wymagające świadczenia usług serwisu bezpośredniego, tym samym nie było dotychczas trudności z realizacją tej usługi.

(Akta kontroli str. 794)

10. Urząd informował obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną. Na stronie internetowej Urzędu www.swarzedz.pl w środkowej górnej części zamieszczone są widoczne informacje o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną. Są one usytuowane pod ikoną BIP oraz pod ikoną „eUrząd”.

Na stronie podmiotowej „bip.swarzedz.eu” znajduje się po lewej stronie w dolnej części druga od dołu zakładka eUrząd. Po rozwinięciu zakładki lub ikony eUrząd znajduje się informacja „Witamy w strefie usług elektronicznych”, dalej „SUE”. W centralnej części tej strefy znajdują się odnośniki do 13 wydziałów Urzędu (m.in. Wydziału Spraw Obywatelskich, Wydziału Podatków i Kontroli Podatkowej, Urzędu Stanu Cywilnego w Swarzędzu), gdzie znajdują się Karty Usług zawierające informacje o sposobie realizowanych spraw, druki do wydrukowania i wypełnienia (z rozszerzeniem doc., odt., pdf.), interpretacje podatkowe.

W górnej części Strefy Usług Elektronicznych można uzyskać dostęp do informacji o stanie spraw oraz zobowiązaniach podatkowych i opłatach własnych oraz osób fizycznych i prawnych, które się reprezentuje, jak również informacji z innych rejestrów urzędu - dostęp ten wymaga rejestracji i uwierzytelnienia poprzez podanie nr sprawy i identyfikatora PESEL/REGON.

Istnieje też możliwość elektronicznej realizacji płatności zobowiązań wobec Urzędu oraz dostęp do formularzy elektronicznych usług udostępnianych przez Urząd na portalu eUrząd. Dostęp do danych o stanie spraw, zobowiązaniach podatkowych i opłatach, oraz niektórych, związanych z Państwem, wpisach w rejestrach prowadzonych przez Urząd jest możliwy po dokonaniu rejestracji. Na portalu można zarejestrować się:

- osobiście podczas wizyty w Urzędzie ul. Rynek 1, w Wydziale Obsługi Mieszkańca lub
- za pomocą konta na ePUAP.

Jeżeli interesant ma już konto na platformie ePUAP, to może wypełnić i złożyć "Wniosek o konto na platformie eUrząd" podpisując go podpisem kwalifikowanym lub profilem zaufanym. Jeżeli klient nie ma jeszcze konta na platformie ePUAP, to może założyć je na stronie. Pod tym odwołaniem znajduje się Instrukcja rejestracji na ePuap i eUrząd.

W strefie usług elektronicznych znajdują się trzy aktywne ikony o nazwach:

- a) Informacje publiczne zawierający dane o Biuletynie Informacji Publicznej i ikonę dostępu do niego oraz Analizator dochodów i Analizator wydatków budżetowych względem planu w układzie klasyfikacji budżetowej i struktury dochodów i wydatków.
- b) Twoje dane dający możliwość logowania do eUrząd.
- c) Usługi elektroniczne, zawierający listę 9 wniosków/formularzy w zakresie podatków lokalnych i wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przekierowujący na Epuap oraz przekierowania na trzy inne

usługi; „Historia pojazdu”, „Bezpieczny Autobus”, „Elektroniczne Księgi Wieczyste”.

(akta kontroli str.464 – 475, 581 - 595)

Obywatele składający wniosek o dowód osobisty są każdorazowo informowani o możliwościach korzystania z warstwy elektronicznej dowodu, jednocześnie otrzymują te informacje na piśmie. Natomiast w przypadku wniosku złożonego w formie elektronicznej w/w postępowanie odbywa się w chwili odbioru dowodu osobistego.

(akta kontroli str.731)

11. Z zakresu objętego niniejszą kontrolą NIK, w latach 2018-2020 przeprowadono w Urzędzie jedno szkolenie (w dniu 19 maja 2018 r.), dla 92 pracowników, dotyczące wchodzącego do polskiego obrotu prawnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁸.

Tematyka tego szkolenia objęła ponadto zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa teleinformatycznego, bezpieczeństwa informacji (zgodnie z PN-ISO/IEC 27001), a także :

1. zagrożenia dla danych osobowych przetwarzanych w systemach IT (środowiskowe, fizyczne, wynikające z awarii i błędów człowieka);
2. praktyki przetwarzania danych osobowych i przetwarzania informacji w systemach teleinformatycznych typu PC, laptop, smartphone, tablet;
3. bezpieczeństwo danych podczas prowadzenia rozmów telefonicznych;
4. bezpieczeństwo informacji, w tym; bezpieczeństwo informacji w chmurze, systemy zabezpieczeń oraz technologii przetwarzania informacji, standardy bezpieczeństwa powierzonych informacji, analiza ryzyka bezpieczeństwa informacji.

(akta kontroli str.731, 735 - 739)

12. Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI)⁹ zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji.

Ww. wymagania uznaje się za spełnione (zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI), jeżeli SZBI został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, a ustanawianie zabezpieczeń, zarządzanie ryzykiem oraz audytowanie odbywa się na podstawie Polskich Norm związanych z tą normą¹⁰. W pkt. 5.1 i 5.2 normy PN-EN ISO/IEC 27002 wskazano na konieczność opracowania i stosowania polityki bezpieczeństwa informacji.

W Urzędzie nie opracowano i nie ustanowiono SZBI, w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji (PBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI. Obowiązujące w Urzędzie Polityka bezpieczeństwa i Instrukcja

⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, zwane dalej „rozporządzeniem 2016/679”.

⁹ W tym szereg regulacji wewnętrznych oraz zapewnia aktualizację tych regulacji w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia.

¹⁰ 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.

zarządzania systemami informatycznymi dotyczyły wyłącznie bezpieczeństwa danych osobowych.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz wyjaśnił, że w Urzędzie nie opracowano dokumentu opisującego SZBI, jednakże w celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji i zgodności systemów informatycznych z wymogami rozporządzenia KRI opracowano i wdrożono w Urzędzie szereg procedur, regulaminów i polityk ochrony danych w tym:

- Regulamin wykorzystywania sprzętu komputerowego oraz infrastruktury teletechnicznej znajdującej się na wyposażeniu Urzędu Miasta i Gminy w Swarzędzu - Zarządzenie Nr WSO.0050.1.20.2013 r. z dnia 26 lutego 2013 r.
- Procedurę utworzenia, modyfikowania i usunięcia konta użytkownika w systemie teleinformatycznym - Zarządzenie Nr. WSO.0050.1.69.2013 r. z dnia 1 lipca 2013 r. – wydany na podstawie § 3 i § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych¹¹, uchylone z dniem 6 lutego 2019 r.
- Procedura postępowania w przypadku wystąpienia cyberzagrożenia - Zarządzenie Nr WOM.0050.1.51.2020
- Plan przywracania systemu bezpieczeństwa informacji, Plan zapewnienia ciągłości działania w wypadku nieprzewidzianych zdarzeń, Ocena skutków dla bezpieczeństwa informacji, Klasyfikacja informacji - Zarządzenie Nr WOM.0050.1.41.2020 z dnia 03.02.2020 r.

(akta kontroli str. 727, 729 – 730, 410 - 460)

Ponadto, w Urzędzie od 28 lutego 2019 r. obowiązywały, wydane na podstawie art. 24 ust. 1 i 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych¹²:

- a) Polityka Bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Swarzędzu oraz
- b) Instrukcja Zarządzania Systemami Przetwarzającymi Dane Osobowe w systemach informatycznych znajdujących się w Urzędzie Miasta i Gminy w Swarzędzu.

Polityka ta zawierała m.in.:

- a) omówienie zagrożeń systemów informatycznych (utrata poufności, dostępności, integralności i rozliczalności);
- b) architekturę zbiorów osobowych;
- c) opis środków zabezpieczających dane;
- d) procedury zarządzania systemem informatycznym zawarte w Instrukcji.

Instrukcja ta zawierała m.in.:

- a) procedurę użytkowania systemu;
- b) procedurę tworzenia kopii zapasowych;
- c) procedurę bezpiecznej transmisji;
- d) procedurę bezpieczeństwa urządzeń;
- e) procedurę kontroli dostępu i bezpieczeństwa;
- f) procedurę ochrony antywirusowej;
- g) procedurę zarządzania konfiguracją;
- h) procedurę utrzymania ciągłości działania;
- i) procedurę rozliczania zadań;

¹¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1024

¹² Wprowadzone w życie zarządzeniem Nr WOM.0050.1.27.2019 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 28 lutego, weszła w życie z dniem wydania.

j) procedurę użytkowania komputerów przenośnych.

(akta kontroli str.373 - 409)

Poprzednio tj. od 13 listopada 2017 r. obowiązywały, wydane na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r.¹³:

- a) Polityka bezpieczeństwa oraz
- b) Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym.

(akta kontroli str.341 - 372)

W okresie od 26 lutego 2015 r. obowiązywały, wydane na podstawie rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r.¹⁴:

- a) Polityka Bezpieczeństwa w zakresie przetwarzania danych osobowych w Urzędzie,
- b) Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str.286 - 340)

13. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI, zarządzanie infrastrukturą informatyczną wymaga utrzymywania w urzędzie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

Na podstawie wytypowanej do badania próby, obejmującej: 10 komputerów, jeden serwer, dwa laptopy, router i jedną drukarkę ustalono, że Urząd posiada aktualne informacje o zasobach informatycznych oraz ich konfiguracji.

(akta kontroli str. 461 – 463, 476 - 533)

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz wyjaśnił, że Urząd na bieżąco prowadzi inwentaryzację zasobów informatycznych oraz konfiguracji sprzętu i oprogramowania za pośrednictwem dedykowanego systemu Wdrożony system umożliwia:

- automatyzację procesów przetwarzania informacji - tworzy reguły automatyzujące działanie systemu statlook dzięki zbiorom predefiniowanych reguł;
- zarządzanie licencjami oprogramowania - gromadzi i przechowuje zbiorcze informacje na temat zakupionego oprogramowania oraz licencji;
- zdalna inwentaryzacja - zautomatyzowany system zdalnej inwentaryzacji sprzętu umożliwiający zarządzanie posiadanymi zasobami sprzętowymi;
- zarządzanie oprogramowaniem – gromadzi i przechowuje skład zasobów informatycznych w Urzędzie Miasta i Gminy w Swarzędzu;
- audyt bezpieczeństwa informatycznego – wspomagający zabezpieczenie poufnych danych;
- zarządzanie zasobami, monitoring i bezpieczeństwo – inwentaryzacja komputerów i sprzętu IT, analiza wykorzystania komputerów i programów, zarządzanie nośnikami wymiennymi, monitorowanie drukarek, blokowanie stron i kontrola Internetu.

System działa w architekturze klient-serwer, gdzie na każdej stacji roboczej zainstalowane oprogramowanie komunikuje się z serwerem bazodanowym przy każdym połączeniu z siecią lokalną Urzędu, gwarantując aktualność zasobów sieci i konfiguracji programowo-sprzętowej monitorowanych urządzeń. Kopia systemu jest każdego dnia archiwizowana poprzez wdrożony system backup-u Urzędu.

¹³ Wprowadzone w życie zarządzeniem Nr WO.0050.1.140.2017 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 13 października 2017 r. weszła w życie z dniem wydania.

¹⁴ Wprowadzone w życie zarządzeniem nr WSO.0050.1.44.2015 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 26 lutego 2015 r. weszło w życie z dniem wydania.

(akta kontroli str. 731)

14. W Urzędzie, stosownie do § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI, podjęto działania mające na celu uniemożliwienie zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania na sprzęcie Urzędu. Osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadały stosowne uprawnienia i uczestniczyły w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji.

Badanie możliwości zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania przeprowadzono na wytypowanej próbie dziesięciu komputerów (pięć komputerów stacjonarnych, pięć laptopów). Ustalono, że użytkownicy tych komputerów nie posiadali uprawnień administracyjnych oraz nie było możliwości zainstalowania na nim dowolnego oprogramowania przez użytkowników tych komputerów, niebędących pracownikami służb informatycznych Urzędu.

(akta kontroli str. 463, 562 - 571)

15. W Urzędzie, stosownie do wymogów § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, bezzwłocznie zmieniano uprawnienia i blokowano dostęp do informacji, w przypadku zmiany zadań osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji.

Na podstawie wytypowanej próby dotyczącej 15 byłych pracowników Urzędu, którzy zakończyli pracę w okresie objętym kontrolą, ustalono że ich konta w systemie informatycznym zostały bezzwłocznie zablokowane, najpóźniej w dniu rozwiązania umowy o pracę.

(akta kontroli str. 463, 572)

16. Stosownie do wymogów § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest przez zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

W Urzędzie w latach 2016-19 nie przeprowadzano okresowych (corocznych) audytów w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz było to spowodowane zaniedbaniem obowiązków przez zatrudnionego w tym okresie audytora wewnętrznego. Burmistrz podkreślił, że brak audytu w powyższym zakresie nie wpłynął na brak zabezpieczenia przetwarzanych danych znajdujących się w Urzędzie i zadeklarował, że podjęte zostały stosowne czynności zmierzające do bieżącego realizowania audytu wewnętrznego w Urzędzie.

(akta kontroli str. 731 – 732, 739)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W Urzędzie nie opracowano dokumentacji SZBI, o których mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia rozporządzenia KRI. Podstawowym elementem SZBI powinna być polityka bezpieczeństwa informacji (PBI). Kompleksowa dokumentacja SZBI (w tym PBI) oraz wdrożenie jej zapisów jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie.

Ustanowione i aktualizowane - w okresie objętym kontrolą - wewnętrzne regulacje dotyczące m.in. „Polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie” oraz „Instrukcji zarządzania systemem przetwarzającym te dane w systemach informatycznych Urzędu” nie stanowią realizacji obowiązku opracowania kompleksowego zestawu zasad i procedur bezpieczeństwa (PBI).

2) W Urzędzie nie przeprowadzano okresowego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

III. Wnioski

OBSZAR W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski dotyczące:

- Wnioski**
1. Opracowania i wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, zgodnie z § 20 ust. 1, w zw. z ust. 3 rozporządzenia KRI.
 2. Zapewnienia okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

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

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków**

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

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

Poznań, 24 lipca 2020 r.

Kontroler
Paweł Szczepaniak
Główny specjalista k.p.

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

.....
podpis

.....
podpis