



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.011.04.2020

Pan
Wojciech Lis
Burmistrz Wolsztyna
Urząd Miejski w Wolsztynie
ul. Rynek 1
64-200 Wolsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wolsztynie 64-200 Wolsztyn, ul. Rynek 1 (dalej: UM lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Wojciech Lis, Burmistrz Wolsztyna, od 23 listopada 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	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej , upoważnienie do kontroli nr LPO/66/2020 z 5 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.1)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą sprawy wpływające do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP były załatwiane bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem informacji znajdujących się w Urzędzie oraz danych zgromadzonych w innych rejestrach publicznych bez zobowiązywania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych informacji lub dokumentów będących w posiadaniu Urzędu lub innych urzędów administracji publicznej.

Mieszkańcy mogli skorzystać z 29 e-usług, ujętych w dziewięciu grupach usług. W pierwszym półroczu 2020 r., za pośrednictwem ePUAP, zrealizowano łącznie 458 spraw. Najwięcej (267) zrealizowano w okresie od 1 maja do 30 czerwca – 267, na co najistotniejszy wpływ miało zwiększenie aktywności mieszkańców wskutek wyborów prezydenckich organizowanych w warunkach pandemii. Z uwagi na brak wystarczających zasobów kadrowych w Urzędzie nie był prowadzony monitoring poziomu wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP.

W Urzędzie podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych jest system tradycyjny (papierowy obieg dokumentów), wspomagany przez system elektronicznego zarządzania dokumentami (E.), który daje również możliwość ewidencjonowania spraw, przebiegu ich procedowania oraz wysyłki. W Urzędzie nie opracowano jednak procedur w zakresie elektronicznego obiegu dokumentacji. W

¹ 13 sierpnia 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

trakcie kontroli NIK Burmistrz zobowiązał się do wdrożenia zarządzenia regulującego powyższą kwestię.

Od stycznia 2019 r. w Urzędzie wdrożono Politykę Bezpieczeństwa Informacji (dalej PBI lub Polityka)⁴, jednak zadania przyjęte w Polityce nie były w pełni realizowane.

Obowiązek odbycia szkoleń z zakresu bezpieczeństwa informacji (ujęty także w PBI) zrealizowano m.in. poprzez zorganizowanie w 2019 r. szkolenia dla wszystkich pracowników Urzędu.

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

- niedostosowanie zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu w zakresie możliwości składania skarg i wniosków drogą elektroniczną do art 14 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- brak procedur regulujących obieg dokumentacji wpływającej do Urzędu drogą elektroniczną, co skutkowało niepełnym odzwierciedlaniem spraw w elektronicznym systemie obiegu dokumentów E. oraz różnorodnością w zakresie stosowanych form korespondencji zwrotnej;
- niepełne i rozproszone (nie stanowiące łatwego dostępu dla mieszkańców) informacje zamieszczenie na stronach internetowych Urzędu oraz BIP o możliwości załatwienia spraw przy wykorzystaniu platformy ePUAP, wykorzystania Profilu zaufanego i podpisu elektronicznego przy składaniu wniosków do Urzędu, a także o możliwości uzyskania e-dowodu osobistego;
- nieprzeprowadzenie (od stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) przeglądu PBI, o którym mowa w § 20 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵;
- nieprzeprowadzenie (od stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) okresowej analizy ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI;
- niekompletne informacje o zasobach informatycznych jednostki (dotyczy oprogramowania E., S., B. oraz L.), co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI;
- umożliwienie użytkownikom systemów informatycznych (niebędących pracownikami służb informatycznych) samodzielnego instalowania oprogramowania na komputerach służbowych, co było niezgodne z wymaganiami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI;
- nieprzeprowadzenie okresowego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI i podrozdziale 15.6 PBI.

⁴ Zarządzenie 45.2018 Burmistrza Wolsztyna – Kierownika Urzędu z dnia 28 grudnia 2018 roku (wejście w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.) w sprawie: wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji Urzędu Miejskiego w Wolsztynie.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247 (dalej: rozporządzenie KRI).

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

Świadczenie e-usług przez Urząd Miejski w Wolsztynie.

1. W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Wolsztyn na lata 2016-2025 wskazano, że celem jednego z projektów strategicznych⁷ jest „Poprawa zadowolenia mieszkańców i inwestorów z jakości obsługi przez Urząd i podległe jednostki”. W ramach tego projektu przewidziano realizację zadania: „Rozwój elektronicznych usług publicznych w celu zwiększenia dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych (e-administracja)”. Dla koordynacji ww. działań wyznaczono Urząd. Założenia zawarte w dokumencie były zgodne ze Strategią Rozwoju Kraju 2020⁸ zakładającą „Wprowadzenie jednolitych zasad e-gov w administracji (e-administracja)”, a także priorytetem określonym w Wielkopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym na lata 2014 – 2020 – „Społeczeństwo informacyjne”.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Strategii, wdrażanie jej zapisów powinno być monitorowane, a skutki podejmowanych działań powinny podlegać ewaluacji. Dotychczas jednak (do zakończenia kontroli NIK) Urząd, jako koordynator działań dotyczących rozwoju e-administracji, nie dokonał oceny skutków realizacji Strategii (ewaluacji). Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że było to wynikiem braku zasobów ludzkich dla realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 36-53, 285-286)

Ujęte w ww. Strategii zadanie dotyczące rozwoju e-administracji zostało dotychczas zrealizowane częściowo, poprzez uczestnictwo Gminy w 2016 r. w projekcie współfinansowanym ze środków UE⁹. Celem projektu było wsparcie rozwoju elektronicznych usług publicznych w zakresie e-administracji poprzez zwiększenie dostępu do cyfrowych usług publicznych on-line dla mieszkańców. W ramach otrzymanego dofinansowania wdrożono System Informacji Przestrzennej, który za pośrednictwem platformy ePUAP umożliwił wystąpienie o wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W kwietniu b.r. wdrożono również usługę zautomatyzowanego generowania i pobierania odpisów z rejestru Urzędu Stanu Cywilnego, której kluczowym warunkiem było posiadanie przez Urząd aktywnej usługi Paybynet. W praktyce usługa ta pozwala pobierać akt urodzenia, małżeństwa lub zgonu, za pośrednictwem platformy ePUAP, tj. niezwłocznie i bez zaangażowania w sprawę pracowników USC (właściwy wydział Urzędu otrzymuje jedynie potwierdzenie wydania aktu).

W kolejnym etapie realizacji Strategii w zakresie rozwoju e-administracji Urząd będzie zabiegał po raz kolejny o pozyskanie środków UE w ramach programu WRPO w celu nabycia dedykowanego oprogramowania oraz sprzętu komputerowego umożliwiającego zwiększenie poziomu kompleksowej obsługi klienta drogą elektroniczną, w tym bieżącego informowania go za pośrednictwem SMS na jakim etapie jest aktualnie sprawa, czy np. o zbliżającym się terminie płatności podatku. Planuje się także m.in. udostępnienie drogą elektroniczną

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ „Poprawa jakości obsługi mieszkańców i efektywności działań Urzędu Miejskiego i jednostek gminnych”.

⁸ Strategia Rozwoju Kraju 2020 - Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 roku.

⁹ Projekt „Urząd przyjazny rozwojowi przedsiębiorców” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, w ramach którego całkowita wartość dla Gminy Wolsztyn wyniosła 127,3 tys. zł.

budżetu obywatelskiego, czy możliwość wypełniania elektronicznych deklaracji podatkowych na podstawie danych dziedzinowych z ubiegłego roku.

W opinii Burmistrza, potrzeba zmiany oprogramowania służącego do rozwoju e-administracji jest na tyle konieczna, że kontynuacja procesu rozwoju e-administracji jest niezależna od otrzymania środków zewnętrznych. W przypadku niemożności pozyskania środków UE na ww. cel, wymiana oprogramowania będzie odbywała się etapami w zależności od możliwości finansowych.

(akta kontroli str. 63-70, 207-213, 259-268)

2. Według stanu na dzień 31 maja 2020 r. liczba usług dostępnych w formie elektronicznej dla mieszkańców¹⁰ za pośrednictwem platformy ePUAP¹¹ wynosiła łącznie 29. Spośród tych usług najwięcej (17 usług) było dostępnych w grupie tematycznej – Dowody osobiste, meldunki, wybory. Po dwie usługi dostępne były w ramach grup:

- Budownictwo, architektura, urbanistyka;
- Gospodarka komunalna;
- Podatki i opłaty;
- Urodzenia, małżeństwa, zgony.

Po jednym rodzaju dostępnych usług dotyczyło następujących grup tematycznych:

- Pisma ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu;
- Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe;
- Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe;
- Inne.

(akta kontroli str. 54-62)

3. Liczba usług elektronicznych w Urzędzie, jaka została zrealizowana dla mieszkańców w I półroczu 2020 r. za pośrednictwem ePUAP wyniosła łącznie 458 spraw¹², z tego:

- a) w I okresie - od 1 stycznia do 29 lutego – 72 e-usługi,
- b) w II okresie - od 1 marca do 30 kwietnia – 119 e-usług, co stanowiło wzrost o 65,3% w stosunku do I okresu,
- c) w III okresie - od 1 maja do 30 czerwca – 267 e-usług, co stanowiło wzrost o 270,8% w stosunku do I okresu.

Najistotniejszy wpływ na zwiększenie liczby zrealizowanych e-usług miało zwiększenie aktywności mieszkańców wskutek wyborów prezydenckich przeprowadzanych warunkach pandemii.

Zdecydowanie największą liczbę e-usług (327, co stanowiło 71,4% wszystkich w analizowanym okresie) zrealizowano w grupie – dowody osobiste, meldunki, wybory. Najliczniejszą kategorię spraw w tej grupie stanowiły zawiadomienia o dopisaniu lub wpisaniu wyborcy do spisu wyborców w innym obwodzie głosowania – 122 e-usługi (w tym 104 od 1 maja do 30 czerwca b.r.) oraz wnioski o wydanie dowodów osobistych – 74 e-usługi (w tym 30 od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r. oraz 24 od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.). Z kategorii udostępnianie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL załatwiono 62 sprawy (najwięcej – 36 od 1 stycznia do 29 lutego b.r.). W okresie od 1 maja do 30 czerwca b.r. 21 wyborców dokonało głosowania korespondencyjnego, a 35 osób dopisano do

¹⁰ Bez przedsiębiorców.

¹¹ Nie korzystano z regionalnych, czy miejscowych platform.

¹² Uwzględniając 42 sprawy z kategorii „Inne” dotyczące statutow sołectw.

spisu wyborców. W urzędzie dokonano 9 zameldowań na pobyt stały (w tym 8 od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.), jednego na pobyt czasowy, zrealizowano sprawy w zakresie trzech wymeldowań.

W ramach kategorii – inne wykazano realizację 42 spraw w ramach korespondencji obejmującej tematykę statutów sołectw (wszystkie zrealizowano w od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.)

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca b.r. dokonano 32 rejestracji urodzeń (najwięcej – 19 – od początku marca do końca kwietnia), wydano 35 odpisów aktu małżeńskiego, urodzenia lub zgonu (również najwięcej – 22 – od 1 marca do 30 kwietnia).

Do urzędu drogą elektroniczną wpłynęło 14 spraw zakwalifikowanych jako pisma ogólne, skargi wnioski i zapytania. W ramach grupy usług – podatki i opłaty rozpatrzono 5 złożonych ePUAP-em wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Po jednej sprawie wpłynęło do urzędu w kategoriach: zmiana decyzji o warunkach zabudowy, rozbudowa sieci wodociągowej oraz udostępnianie materiałów z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

W analizowanym półroczu beneficjenci nie skorzystali z e-usług dostępnych w ramach grupy – dowody osobiste, meldunki, wybory, takich jak: udostępnienie danych jednostkowych z Rejestru Dowodów Osobistych, zgłoszenie utraty, uszkodzenia dowodu osobistego oraz zawieszenia / odwieszenia e-dowodu, wnioski o nadanie numeru PESEL, zgłoszenie wyjazdu poza granice RP / powrotu z wyjazdu poza granice RP (trwającego dłużej niż 6 miesięcy), wydanie zaświadczenia potwierdzającego zameldowanie oraz wnioski o zgłoszenie pobytu czasowego i stałego. Brak zainteresowania e-usługami wystąpił także w przypadku wniosku o zgromadzenia publiczne (w grupie bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe) oraz wniosku o zwrot opłaty skarbowej (w grupie – podatki i opłaty).

Jako przyczynę niskiej popularności e-usług, Burmistrz wskazał: przyzwyczajenie interesantów do osobistego załatwienia sprawy, możliwość bezpośredniego uzyskania szczegółowych informacji. Jak wskazał, taka jest specyfika mniejszych miejscowości.

W analizowanym półroczu do Urzędu poprzez ePUAP nie wpłynął także żaden wniosek o wypis/wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP). Możliwość realizacji tej e-usługi za pośrednictwem ePUAP została dofinansowana ze środków UE w IV kwartale 2016 r. Dla realizacji powyższego zadania dokonano zakupów oprogramowania oraz sprzętu komputerowego za kwotę 40 tys. zł, w tym m.in. oprogramowanie do cyfryzacji dokumentów planistycznych (7,8 tys. zł), rejestr decyzji lokalizacyjnych oraz mienia komunalnego (15,3 tys. zł) oraz zintegrowane z ePUAP oprogramowanie pozwalające na podgląd realizowanej sprawy (11,5 tys. zł).

W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej Gminy nie było zamieszczonej informacji o możliwości załatwienia sprawy wypisu/wyrysu z MPZP poprzez platformę ePUAP.

Burmistrz wyjaśnił, że jedyną formą promocji projektu było zamieszczenie (w maju 2017 r.) w zakładce aktualności na stronie internetowej Gminy Wolsztyn oraz na profilu społecznościowym Facebook, informacji na temat wdrażanego projektu (wraz z korzyściami z niego płynącymi dla obywateli), a obecny brak wskazania na stronie internetowej Gminy informacji o tej e-usłudze, to oczywiste niedopatrzenie, które zostanie skorygowane.

W ocenie NIK, na brak zainteresowania ww. e-usługą (w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.) mogła mieć wpływ niewystarczająca promocja oraz brak aktualnej informacji w tym zakresie na stronie internetowej Gminy Wolsztyn.

(akta kontroli str. 58-62 241-253)

4. W Urzędzie nie był dotychczas prowadzony monitoring poziomu wykorzystania e-usług realizowanych przez ePUAP.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że wynikało to z niewystarczających zasobów kadrowych i nadmiaru obowiązków informatyka. Od stycznia 2020 r. zatrudniono kolejną osobę, która przejęła część obowiązków w zakresie zadań informatycznych, przez co możliwe będzie zrealizowanie ww. monitoringu.

(akta kontroli str. 54-58)

5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w zakresie świadczenia usług w formie elektronicznej, ani wnioski dotyczące usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

Zasady przyjmowania i załatwiania kierowanych do Burmistrza skarg i wniosków określone zostały w załączniku nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu¹³. Zgodnie z § 2 ww. dokumentu, rejestracji w Urzędzie podlegają skargi i wnioski wnoszone pisemnie, ustnie, do protokołu lub faksem.

W dokumencie tym nie uwzględniono możliwości składania skarg i wniosków drogą elektroniczną, co jest niezgodne z art 14 § 1 i 2¹⁴ Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵, jak również ze stanem faktycznym (gdyż skargi i wnioski składane drogą elektroniczną były w Urzędzie rozpatrywane).

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że brak wskazania w Regulaminie Organizacyjnym możliwości składania skarg czy wniosków drogą elektroniczną jest oczywistym przeoczeniem, które zostanie uwzględnione w nowym regulaminie, nad którym obecnie trwają prace.

(akta kontroli str. 54-58, 71-73, 102, 207-209)

6. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu, załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie był tradycyjny (papierowy) system wykonywania czynności kancelaryjnych, wspomagany elektronicznym systemem zarządzania dokumentacją E. (wdrożonym w 2008 r. w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE¹⁶). System umożliwiał m.in. elektroniczne zarejestrowanie wniosku strony, dekreteację na poszczególne wydziały oraz kompleksowy nadzór nad biegiem spraw.

W Urzędzie nie została dotychczas opracowana wewnętrzna procedura dotycząca obiegu dokumentów wpływających drogą elektroniczną.

Burmistrz wyjaśnił, że stosowana przez pracowników kolejność czynności związanych z obiegiem e-dokumentów przyjęta została w tutejszym Urzędzie

¹³ Zarządzenie nr 44.2018 Burmistrza Wolsztyna z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wolsztynie (dalej: Regulamin Organizacyjny).

¹⁴ § 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 700, 730, 848, 1590 i 2294), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.)

¹⁶ Projekt „Urząd jakiego nie znasz” realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

zwyczajowo. Zarządzenie w sprawie systemu i rejestracji obiegu dokumentów (w tym elektronicznego obiegu dokumentów) jest w trakcie opracowania. Obecnie w praktyce stosowane są zapisy Regulaminu Organizacyjnego. W § 14 tego dokumentu wskazano, że system kancelaryjny w Urzędzie określa instrukcja kancelaryjna, w tym zasady rejestracji pism, klasyfikacji archiwalnej i przechowywania akt oraz uregulowania wewnętrzne określone w odrębnych zarządzeniach.

Zasady podpisywania pism urzędowych przez Burmistrza, Zastępcę Burmistrza, Sekretarza, Skarbnika i kierowników komórek organizacyjnych określa załącznik nr 2 do ww. Regulaminu. Załącznik nr 3 zawiera zasady przyjmowania i załatwiania kierowanych do Burmistrza skarg i wniosków oraz petycji, a w załączniku nr 4 określono sposób postępowania z wnioskami o dostępie do informacji publicznej. Ponadto od grudnia 2019 r. wprowadzona została w Urzędzie instrukcja obiegu i kontroli dokumentacji księgowych¹⁷.

W zakresie stosowanych w Urzędzie praktyk w procesie obiegu dokumentów, które wpłynęły poprzez ePUAP ustalono, że: na skrzynkę e-mail (um@wolsztvn.pl) wpływała informacja o otrzymaniu sprawy poprzez ePUAP. Po zalogowaniu, wiadomość zostaje odczytana oraz wydrukowana przez osobę na stanowisku samodzielnego referenta w sekretariacie Urzędu (lub osobę zastępującą). Następnie korespondencja zostaje zarejestrowana w elektronicznym systemie obiegu dokumentów E. (dokument trafia do systemu w wersji zeskanowanej).

Do ww. systemu nie wprowadza się wniosków o wydanie dowodów osobistych kierowanych do Wydziału Spraw Obywatelskich. Burmistrz wyjaśnił, że wynika to z braku formalnych procedur dotyczących obsługi programu E. oraz obawy o zbyt dużą ilość danych osobowych zawartych w powyższych kategoriach spraw (do systemu trafia zeskanowany dokument).

Po zadekretowaniu spraw (poza wnioskami o wydanie dowodu osobistego, które odbierane są bezpośrednio przez pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich z wspólnej dla urzędu skrzynki ePUAP), przekazuje się je – zarówno w formie elektronicznej (E.), jak i formie papierowej – dedykowanemu naczelnikowi/kierownikowi urzędu. Wydział Spraw Obywatelskich oraz Urząd Stanu Cywilnego ewidencjonuje sprawy w Systemie Rejestrów Państwowych – Źródło. Po rozpatrzeniu sprawy, większość pism kierowanych do zainteresowanych (po uprzednim podpisaniu wersji papierowej przez Burmistrza) zostaje zeskanowana i w wersji pdf przekazana do sekretariatu. Następnie ww. skan zostaje przesłany jako załącznik w platformie ePUAP do osoby zainteresowanej.

W indywidualnych, sporadycznych przypadkach współpracy z innymi instytucjami (np. Urząd Marszałkowski) lub na wyraźne życzenie strony, korespondencja wychodząca jest podpisywana podpisem elektronicznym Burmistrza.

Korespondencja wychodząca jest drukowana ad acta (wszystkie wydziały prowadzą – zgodny z instrukcją kancelaryjną – papierowy wykaz spraw). Poza tym, w wyjątkowych sytuacjach, kiedy klient prosi o przesłanie odpowiedzi drogą tradycyjną (papierową), otrzymuje ją w oczekiwanej formie.

W okresie objętym kontrolą, 12 osób w Urzędzie posiadało kwalifikowany podpis elektroniczny, a 18 osób dysponowało profilem zaufanym. Wykorzystanie powyższych uprawnień – w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca b.r. – kształtowało się na poziomie 16 elektronicznie podpisanych spraw.

¹⁷ Zarządzenie nr 77.2019 Burmistrza Wolsztyna z dnia 17 grudnia 2019 roku w sprawie: wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Wolsztynie.

W ocenie NIK, brak procedur dotyczących obiegu dokumentacji w formie elektronicznej utrudnia rzetelne wykonywanie obowiązków przez pracowników w powyższym zakresie. Zarządzenie usystematyzuje ten proces, zwiększając również skuteczność nadzoru w tym zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że przygotowywane jest odpowiednie zarządzenie wraz z procedurami użytkowania systemu elektronicznego obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 27-34, 71-125, 259-261)

7. Badanie realizacji usług elektronicznych przeprowadzono na próbie 20 spraw, które wpłynęły do Urzędu poprzez ePUAP w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r., dotyczących następujących obszarów życia publicznego:

- podatki i opłaty – 4 sprawy;
- wnioski o wydanie dowodu osobistego – 4 sprawy;
- wydanie aktu stanu cywilnego – 4 sprawy;
- wpisanie do rejestru wyborców – 3 sprawy;
- udostępnienie informacji publicznej – 2 sprawy;
- gospodarka komunalna – 2 sprawy;
- wniosek o wymeldowanie – 1 sprawa.

Analizowane sprawy każdorazowo były dekretowane bezzwłocznie i ostatecznie załatwiane terminowo, bez konieczności dostarczania przez klientów danych będących w posiadaniu urzędu / innych urzędów oraz bez facytowania klienta do osobistego stawiennictwa.

System elektronicznego obiegu dokumentów w Urzędzie nie komunikuje się automatycznie z innymi systemami informatycznymi, z uwagi m.in. na niewystarczające zasoby techniczne jednostki, uniemożliwiające integrację wykorzystywanego oprogramowania różnych producentów.

W Urzędzie nie wdrożono funkcjonalności umożliwiającej uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy załatwianej w formie elektronicznej (np. poprzez podanie sygnatury sprawy na stronie internetowej urzędu). W powyższym zakresie Burmistrz wyjaśnił, że planuje wdrożenie systemu (po uzyskaniu dotacji UE), kompleksowo automatyzującego komunikację pomiędzy wykorzystywanym oprogramowaniem, jak również wprowadzającym udogodnienia takie jak powiadomienia klienta o aktualnym etapie rozpatrywanej sprawy za pośrednictwem SMS.

Badanie dokumentacji wykazało, że brak procedur dotyczących obiegu dokumentacji wpływającej drogą elektroniczną miał wpływ na niepełne odzwierciedlanie spraw w elektronicznym systemie obiegu dokumentów E. (w którym nie zarejestrowano 8 z 20 badanych spraw, tj. 40%) oraz na różnorodność w zakresie form korespondencji zwrotnej tj. część miała formę tradycyjną – pisemną, albo skanu pisma podpisanego uprzednio w wersji papierowej, część przesyłano w formie pism z podpisem elektronicznym, a także udzielano informacji telefonicznej. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, stosowne zarządzenie jest w trakcie opracowania.

W przypadku czterech zbadanych wniosków o wydanie dowodu osobistego stwierdzono, że nie przesłano wnioskodawcy potwierdzenia złożenia ww. wniosku, co było niezgodne z informacjami na stronie internetowej MRPiPS¹⁸, gdzie wskazuje się, że osoby składające wniosek o wydanie dowodu osobistego przez platformę

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/gov/uzyskaj-dowód-osobisty>

ePUAP otrzymują ww. potwierdzenia¹⁹. na skrzynkę elektroniczną. Burmistrz wyjaśnił, że powyższe braki wynikały z niedopełnienia obowiązków przez jednego z pracowników oraz, że obecnie wszystkie potwierdzenia będą przesyłane zgodnie z wytycznymi zawartymi na stronie ministerstwa.

(akta kontroli str. 259-261, 269-270, 541-708)

8. Problemy związane z funkcjonowaniem witryny ePUAP, jak i wszystkie inne kwestie informatyczne, przekazywane były przez pracowników słownie, do dwóch zatrudnionych w Urzędzie informatyków. Wyjaśniono, że problemy związane z funkcjonowaniem ww. platformy (zawieszenie jej działania) występowały okresowo, średnio raz w miesiącu. Dotychczas trwały około 1-2 godzin, po czym każdorazowo ustępowały. Ich usunięciem zajmowało się Ministerstwo Cyfryzacji. Jednak kontakt telefoniczny, w opinii jednego z zatrudnionych w urzędzie informatyków, w czasie, gdy platforma ePUAP nie działa, był praktycznie niemożliwy. Zgłoszenie awarii każdorazowo kończyło się niepowodzeniem. Od roku zaniechano prób zgłaszania awarii, zakładając globalny i przejściowy charakter usterki.

(akta kontroli str.126-127)

9. W związku z wykorzystywaniem w Urzędzie od 2008 r. systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (E.), każdego roku z jedną firmą zawierane były umowy na świadczenie usług serwisowych i nadzoru autorskiego nad tym systemem. Umowy te obowiązywały przez cały okres korzystania Urzędu z systemu E. Warunki umowy określały także czas reakcji i realizacji usług serwisowych w zależności od kategorii zgłoszenia (błąd krytyczny, poważny i drobny²⁰). W okresie wykorzystywania w Urzędzie systemu E. zawierano również, corocznie odnawiane, umowy w których m.in. zobowiązano zleceniobiorcę do przetwarzania powierzonych danych wyłącznie w celu wywiązywania się z postanowień umowy, zachowania w tajemnicy przetwarzanych danych oraz odpowiedzialności za prawidłowe zabezpieczenie tych danych przy zastosowaniu odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych.

(akta kontroli str. 63-70, 287-337)

10. W wyniku oględzin strony internetowej Gminy²¹ stwierdzono, że nie zawiera ona kompletnego katalogu/listy spraw możliwych do załatwienia w formie e-usług, a także komunikatu, że w celu skorzystania z e-usług konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub nowego dowodu osobistego.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że w przypadku nowych „e-dowodów” obywatele odbierający dokument informowani są przez uprzednio przeszkolonych pracowników o korzyściach płynących z nowej jakości dowodów, w tym możliwości elektronicznej komunikacji z administracją publiczną.

Z przeprowadzonych oględzin wynika, że na stronie internetowej <https://wolsztyn.pl/> zamieszczono zakładkę BIP oraz zakładkę „Strefa Mieszkańca”. Na dolne strony zamieszczono „kafle” wyboru, w tym m.in. BIP oraz ePUAP.

W zakładce „Strefa Mieszkańca” znajduje się m.in. kategoria – „Druki, wnioski, karty usług”. Po wyborze ww. opcji zostajemy przekierowani na stronę BIP, gdzie w ramach poszczególnych Wydziałów zamieszczono w czytelnej formie tabelarycznej „Katalog

¹⁹ Potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego zawiera m.in. informację o przewidywalnej dacie odbioru dowodu oraz indywidualny numer pozwalający sprawdzić na stronie obywatel.gov.pl gotowość jego odbioru.

²⁰ W przypadku błędu krytycznego czas reakcji wynosił 1 godzinę roboczą a czas realizacji usługi 2 dni robocze, błędu poważnego – odpowiednio – 1 dzień roboczy i 7 dni roboczych, błędu drobnego – 1 dzień roboczy i 14 dni roboczych.

²¹ <https://wolsztyn.pl/>

świadczonych Usług w Urzędzie Miejskim w Wolsztynie”, z którego dostępne są do pobrania poszczególne dokumenty, np. Wydział Spraw Obywatelskich: wydanie i wymiana dowodu osobistego, wydanie zaświadczenia zawierającego pełen opis danych przetwarzanych w rejestrze dowodów osobistych itd.

W tabelach nie zawarto informacji, czy i które z wykazanych usług można załatwić drogą elektroniczną. Wybiórczo informacje takie można znaleźć dopiero po otwarciu wybranego z listy wniosku. Jednak nie wszystkie wnioski, które można było załatwić w Urzędzie poprzez ePUAP, taką informację posiadały. Nie posiadały takiej informacji np. zgłoszenie urodzenia dziecka oraz wnioski o wypis/wyrzys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że jest to niedopatrzenie, które determinuje potrzebę aktualizacji wszystkich wniosków i kart usług w zakresie możliwości złożenia wniosku poprzez ePUAP. W odniesieniu do braku pełnego katalogu spraw Burmistrz poinformował, że urząd oczekuje na wdrożenie nowego oprogramowania (UM planuje pozyskanie ok. 1 mln. zł z środków UE) redefiniującego wybiórczą obecnie ofertę na kompleksowy system załatwiania większości spraw urzędowych poprzez ePUAP, po wdrożeniu którego zaplanowano promocję nowych możliwości między innymi poprzez utworzenie na stronie dedykowanej zakładki.

W ocenie NIK, zamieszczanie na stronach internetowych niepełnych informacji o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną jest działaniem nierzetelnym i nie sprzyja zakładanemu w Gminie Wolsztyn rozwojowi e-administracji.

(akta kontroli str.9, 63-70, 207-211, 241-244, 254-256)

11. Obowiązek odbycia szkoleń z zakresu bezpieczeństwa informacji uwzględniono we wprowadzonej od 1 stycznia 2019 r. PBI. W dokumencie zapisano, że pracownicy UM podlegają cyklicznym szkoleniom obejmującym zagadnienia związane z wymogami bezpieczeństwa przetwarzania informacji a obowiązek ich organizacji spoczywa na Pełnomocniku ds. Bezpieczeństwa Informacji.

W 2019 r. zorganizowano szkolenie dla wszystkich pracowników Urzędu pt. „Kurs o ochronie danych osobowych”, które przeprowadzane było przez firmę zewnętrzną on-line i kończyło się testem oraz otrzymaniem certyfikatu. Jednym z zagadnień obejmujących program szkolenia było bezpieczeństwo informacji.

Poza tym w okresie objętym kontrolą w zakresie tematyki realizacji e-usług oraz bezpieczeństwa informacji pracownicy uczestniczyli m.in. w następujących szkoleniach:

- Instalowanie samorządowych e-usług z wykorzystaniem platformy ePUAP (1 osoba);
- Akademia Administratora Bezpieczeństwa Informacji (1 osoba);
- Wykorzystanie platformy ePUAP do obsługi dokumentów elektronicznych (2 osoby);
- Działanie aplikacji Źródło w zakresie obsługi dowodów osobistych z warstwą elektroniczną (3 osoby);
- Platforma ePUAP i jej miejsce w obiegu dokumentów w urzędzie (2 osoby);
- Szkolenie z obsługi Programu Legislator (16 osób);
- Prowadzenie postępowania administracyjnego za pomocą środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość (9 osób);
- Ustawa o dostępności – wyzwania dla samorządów (3 osoby);
- Elektroniczacja zamówień publicznych (3 osoby),

- Dostęp do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym w kontekście nowych uregulowań RODO (34 osoby)

(akta kontroli str. 126-132, 133-206, 214-236)

12. Urząd opracował i wdrożył od stycznia 2019 r. PBI. Nadzór nad jej stosowaniem powierzono Pełnomocnikowi ds. Bezpieczeństwa Informacji. Pracownicy Urzędu zostali zobowiązani do zapoznania się z dokumentem, który jest stale dostępny na stronie wewnętrznej Urzędu (www.urzad.wolsztyn.pl)²². Wcześniej (od dnia 1 marca 2012 r.) obowiązywała Polityka Bezpieczeństwa Informacji, zawierająca instrukcję zarządzania systemem informatycznym, w którym przetwarzane są dane osobowe²³.

PBI, jako element Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej: SZBI), opracowano w celu określenia wytycznych oraz zapewnienia wsparcia dla ochrony informacji poprzez zapewnienie zgodności działań Urzędu z przepisami prawnymi oraz dobrymi praktykami i uznawanymi normami.

Zgodnie z PBI, celem Urzędu w dziedzinie bezpieczeństwa informacji jest m.in.:

- zapewnienie zgodności działania UM z przepisami prawa;
- zapewnienie adekwatnej ochrony zasobów informacyjnych tj. poufności, integralności i dostępności zasobów oraz zapewnienie rozliczalności podejmowanych działań;
- zapewnienie ciągłości działania procesów i właściwej reakcji na incydenty zagrażające bezpieczeństwu;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy dotyczącej bezpieczeństwa informacji wśród pracowników oraz zapewnienie stosowania przyjętych zasad bezpieczeństwa przez współpracowników UM.

Cele te Urząd zamierza osiągnąć m.in. poprzez:

- zarządzanie ryzykiem w celu ograniczania go do akceptowalnego poziomu;
- wdrażanie, eksploatację i rozwój systemów informacyjnych z zachowaniem zasad bezpieczeństwa;
- zarządzanie zmianami na podstawie analizy wpływu zmian na poziom bezpieczeństwa oraz zapewnianie pełnej koordynacji podczas ich wprowadzania;
- zarządzanie ciągłością organizacji poprzez określenie i wdrożenie instrukcji i procedur awaryjnych;
- okresowe audyty SZBI.

Zgodnie z PBI, za bezpieczeństwo informacji na terenie UM, w tym za utrzymanie SZBI odpowiada Burmistrz Wolsztyna. Powołuje on Zespół ds. utrzymania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (dalej: Zespół SZBI)²⁴, który zobowiązany jest do realizacji zadań określonych w PBI. Do kierowania działaniami Zespołu, nadzoru nad przestrzeganiem zasad określonych w PBI, jej aktualizacji, doskonalenia i zapewnienia stosowania w UM Burmistrz powołuje Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji.

W celu uszczegółowienia ogólnych zasad określonych w PBI, wprowadzono w Urzędzie m.in.:

- Politykę Zarządzania Aktywami;

²² Dostępnej tylko dla pracowników Urzędu.

²³ Zarządzenie nr 24/2012 Burmistrza Wolsztyna – Kierownika Urzędu z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie wdrożenia dokumentacji „Polityka Bezpieczeństwa Informacji zawierająca instrukcję zarządzania systemem informatycznym, w którym przetwarzane są dane osobowe.

²⁴ Zarządzenie 49.2018 Burmistrza Wolsztyna – Kierownika Urzędu z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. utrzymania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Urzędzie Miejskim w Wolsztynie

- Politykę Bezpieczeństwa Komunikacji;
- Politykę Kontroli Dostępu;
- Politykę Bezpieczeństwa przy Pozyskiwaniu, Rozwoju i Utrzymaniu Systemów;
- Politykę Bezpiecznej Eksploracji;
- Politykę Zarządzania Ryzykiem.

W Polityce Zarządzania Aktywami wskazano m.in., że są one ewidencjonowane w Programie Informatyka, który zawiera głównie ewidencję sprzętu komputerowego oraz zasobów sprzętowych całej infrastruktury sieciowej.

W Polityce Kontroli Dostępu zawarto informację, że nadawanie uprawnień do korzystania z systemu informatycznego opiera się o zasadę wiedzy uzasadnionej i zasadę minimalnych uprawnień, a Pełnomocnik ds. Bezpieczeństwa Informacji przeprowadza, nie rzadziej niż raz do roku, przegląd praw dostępu do systemu (każdy przegląd powinien być udokumentowany).

W Polityce Bezpieczeństwa Komunikacji zastrzeżono natomiast, że aktualizacji oprogramowania systemów i aplikacji dokonują administratorzy systemów, przy czym zabrania się samodzielnego instalowania jakiegokolwiek oprogramowania przez użytkowników systemu.

Polityka Bezpiecznej Eksploatacji zawiera m.in. zapis, że przynajmniej raz do roku należy przeprowadzić niezależną ocenę SZBI/PBI w formie audytu, który może być przeprowadzony przez audytora wewnętrznego lub firmę zewnętrzną świadczącą usługi w zakresie przeprowadzania audytów interoperacyjności.

Poza tym w październiku 2019 r. wdrożono dokument Szczegółowe Wymagania Bezpieczeństwa dla systemu teleinformatycznego Bezpieczne Stanowisko Komputerowe BSK przeznaczonego do przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli zastrzeżone.

(akta kontroli str. 207-213, 214-216, 254-256, 338-340, 363-501)

13. Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, podmiot realizujący zadania publiczne m.in. monitoruje i przegląda oraz doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Natomiast zgodnie z zapisami podrozdziału 6.1 PBI, przeprowadzanie corocznych jej przeglądów, opracowywanie, a także wdrażanie zmian w stosownych dokumentach, procedurach i infrastrukturze technicznej jest jednym z podstawowych zadań kierowanego przez Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji Zespołu SZBI.

Dotychczas nie przeprowadzano ww. przeglądów, co było niezgodne z powyższymi zapisami.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił tę okoliczność niewystarczającymi zasobami kadrowymi oraz niedopełnieniem obowiązków przez Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji. W celu rozwiązania tej kwestii i umożliwienia m.in. realizacji corocznych przeglądów PBI, od stycznia 2020 r. zatrudniono w Urzędzie kolejnego pracownika, któremu przekazano część zadań dotychczasowego informatyka. W trakcie kontroli NIK nastąpiła także zmiana pracownika pełniącego rolę ww. Pełnomocnika²⁵.

(akta kontroli str. 448-449, 214-236, 254-256, 350, 359)

14. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację

²⁵ Zarządzenie nr 57.2020 Burmistrza Wolsztyna – Kierownika Urzędu z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie powołania Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miejskim w Wolsztynie.

i egzekwowanie przeprowadzania okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowanie działań minimalizujących to ryzyko stosownie do wyników przeprowadzonej analizy.

Natomiast, zgodnie z podrozdziałem 6.2 PBI, Pełnomocnik ds. Bezpieczeństwa Informacji co najmniej raz w roku zwołuje spotkania robocze/narady Zespołu w celu m. in.:

- przeprowadzenia analizy ryzyka wraz z ustaleniem niezbędnych działań mających na celu eliminację istotnych ryzyk oraz wskazanie niezbędnych działań zabezpieczających²⁶;
- identyfikacji grup informacji chronionych;
- dokonania przeglądów aktualności i adekwatności zapisów PBI oraz wszelkich dokumentów związanych z bezpieczeństwem informacji.

Od daty wprowadzenia PBI (styczeń 2019 r.), do dnia zakończenia kontroli NIK, nie zorganizowano ani jednej narady/spotkania roboczego Zespołu. Niezrealizowanie powyższego zadania było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI. Ponadto nie zrealizowano zadań Zespołu w powyżej wskazanym zakresie.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił tę okoliczność niewystarczającymi zasobami kadrowymi UM oraz niedopełnieniem obowiązków przez informatyka pełniącego funkcję Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji. Od stycznia 2020 r. zatrudniono w Urzędzie kolejnego pracownika wspierającego dział informatyczny, nastąpiła również zmiana osoby pełniącej rolę ww. Pełnomocnika.

(akta kontroli str. 214-217, 448-449)

15. W toku kontroli dokonano oględzin dwóch laptopów, dziesięciu komputerów stacjonarnych a także serwera, routera oraz drukarki. Ustalono, że wszystkie wymienione powyżej sprzęty informatyczne, jak również oprogramowanie wykazane są w PBI jako infrastruktura IT. Zgodnie z Polityką Zarządzania Aktywami²⁷ są one ewidencjonowane w Programie Informatyka, który zawiera ewidencje sprzętu komputerowego oraz zasobów sprzętowych całej infrastruktury sieciowej UM w Wolsztynie.

W Programie Informatyka znajdują się informacje m.in. w zakresie:

- numeru biura, w którym znajduje się komputer;
- nazwy komputera oraz użytkownika do którego jest przypisany;
- informacji na temat konfiguracji sprzętu IT;
- historii dokonywanych zmian w komputerze (każdorazowo pole to było puste);
- numeru seryjnego oraz inwentarzowego;
- zainstalowanego oprogramowania.

W toku oględzin stwierdzono, że nie każde użytkowane w Urzędzie oprogramowanie jest ewidencjonowane w ww. Programie Informatyka. Nie ewidencjonowano takich programów jak: E., S., B. oraz L.

²⁶ Poprzez udokumentowane czynności polegające m.in. na zdefiniowaniu aktywów informacyjnych, które podlegać będą analizie, wyznaczeniu zagrożeń (naturalnych, przypadkowych, zamierzonych i administracyjnych) oraz określenie prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych zagrożeń w stosunku do zidentyfikowanych aktywów. W zależności od poziomu ryzyka zespół powinien dokonać wyboru jednego z działań: tolerowanie, przeniesienie / przerzucenie ryzyka, unikanie (eliminacja działań powodujących ryzyko) lub redukcja ryzyka poprzez zastosowanie zabezpieczeń w celu jego obniżenia.

²⁷ Jako cel wprowadzenia Polityki Zarządzania Aktywami (integralnej części PBI) wskazano zapewnienie identyfikacji aktywów informacyjnych organizacji, zapewnienie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania oraz zapewnienie właściwej odpowiedzialności za utrzymanie zabezpieczeń.

Poza tym, w Programie Informatyka zewidencjonowano wszystkie 12 komputerów oraz drukarkę, nie zewidencjonowano natomiast wytypowanego do oględzin routera oraz serwera.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. serwer wykazano w ogólnym Inwentarzu przedmiotów w użytkowaniu (zestawieniu ewidencji wyposażenia wg lokalizacji), gdyż nie stanowi on sprzętu bezpośrednio przypisanego do pracownika. Natomiast router nie został zaevidencjonowany z uwagi na niską wartość produktu. Odnosząc się do stwierdzonych braków zapisów w historii zmian, wyjaśniono że na chwilę obecną Program Informatyka nie umożliwia wprowadzania historii oraz dokonywanych modernizacji.

W odniesieniu do nieewidencjonowania powyżej wskazanego oprogramowania, wyjaśniono, iż licencja na nie jest przypisana do UM, a nie na poszczególne stanowiska robocze.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez utrzymywanie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

W ocenie NIK, w celu rzetelnej ewidencji zasobów informatycznych Gminy, zwiększającej poziom bezpieczeństwa przetwarzania informacji, rejestrowane dane powinny w pełni odzwierciedlać wskazane w PBI aktywa informacyjne, w tym sprzętu (niezewidencjonowany router) oraz pełnego oprogramowania.

(akta kontroli str. 238-240, 10-25, 463-468)

16. Użytkownicy systemów informatycznych Urzędu, niebędący pracownikami służb informatycznych, mieli możliwość instalacji na wykorzystywanych komputerach dowolnego oprogramowania. Powyższe potwierdziły oględziny (na wszystkich dziesięciu weryfikowanych w tym zakresie komputerach instalacja takiego oprogramowania przebiegła pomyślnie).

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że instalacja dowolnego oprogramowania jest możliwa na komputerach pracowników z uwagi na częste aktualizacje oprogramowania, których pracownicy dokonują samodzielnie, przy czym zainstalowane zabezpieczenia antywirusowe nie pozwalają na instalację oprogramowania niebezpiecznego.

Urząd nie podjął działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

Ponadto było to niezgodne z zapisami zawartymi w PBI – podrozdziale 17.1 – zarządzanie bezpieczeństwem sieci, gdzie wskazano, że aktualizacji oprogramowania systemów i aplikacji dokonują administratorzy systemów. Wskazano jednocześnie, że zabrania się samodzielnego instalowania jakiegokolwiek oprogramowania przez użytkowników systemu.

(akta kontroli str. 26, 214-217, 489)

17. W terminie od 1 stycznia 2016 r. do 14 lipca 2020 r. 23 pracownikom ustał stosunek pracy. Na podstawie wytypowanej próby dotyczącej 15 byłych pracowników Urzędu, ustalono²⁸, że konta umożliwiające dostęp do systemów informatycznych 12 z nich zostały usunięte, natomiast konta trzech zostały

²⁸ Weryfikacji dokonywano poprzez oględziny Systemu Zarządzania Infrastrukturą IT – Informatyka oraz wykazu kont użytkowników na głównym serwerze urzędu.

zablokowane na wykazie głównego serwera, przy jednoczesnym usunięciu z systemu Informatyka.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że konta osób które zakończyły zatrudnienie najczęściej są całkowicie usuwane. Istnieją jednak sytuacje, w których usunięcie konta wiązałoby się technicznie z brakiem możliwości zachowania integralności danych serwera. Wówczas konto jest manualnie blokowane. Wskazał także, że usunięcie, czy zablokowanie konta dokonywane jest przez informatyka niezwłocznie po otrzymaniu informacji o ustaniu stosunku pracy od pracownika działu kadr. Data dokonania tych czynności nie jest jednak dokumentowana.

W opinii NIK, w ramach nadzoru nad wykonywaniem przez informatyków zadań związanych z blokowaniem dostępu byłych pracowników do systemów informatycznych wskazane jest odnotowywanie daty blokowania/usunięcia dostępu do zasobów informatycznych.

(akta kontroli str. 5-6, 35, 271-272)

18. W Urzędzie, w latach 2016 – 2019, nie przeprowadzono okresowych (corocznych) audytów w zakresie bezpieczeństwa informacji.

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.

Obowiązek przeprowadzenia takich audytów przyjęto także w PBI. Zgodnie z podrozdziałem 15.6 ww. dokumentu, przynajmniej raz w roku należy przeprowadzić niezależną ocenę SZBI oraz PBI w formie audytu przeprowadzonego przez audytora wewnętrznego lub firmę wewnętrzną.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że dotychczas nie przeprowadzano audytów z uwagi na niedopełnienie obowiązków przez Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji (odpowiedzialnego m.in. za nadzór nad przestrzeganiem zasad określonych w PBI i zapewnienie jej stosowania). W trakcie kontroli podjęte zostały czynności wszczynające przeprowadzenie audytu poprzez wydanie upoważnienia²⁹. Uruchamiając wykonanie ww. zadania Burmistrz zapewnił, że od tej pory Urząd planuje przeprowadzanie corocznych audytów, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 214-217, str. 357, 448-449, 488-489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niewskazanie w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu możliwości składania skarg i wniosków drogą elektroniczną, co było niezgodne z art 14 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy przy tym zauważyć, że skargi i wnioski, które zostały złożone drogą elektroniczną były w Urzędzie rozpatrywane.
2. Niewprowadzenie procedur regulujących obieg dokumentacji wpływającej do Urzędu drogą elektroniczną, co skutkowało nierzetelnym działaniem Urzędu poprzez niepełne odzwierciedlenie w elektronicznym systemie obiegu dokumentów E. rozpatrywanych spraw oraz różnorodnością w zakresie stosowanych form korespondencji zwrotnej.

²⁹ Upoważnienie do przeprowadzenia audytu w obszarze „Polityka bezpieczeństwa informacji – zarządzanie zasobami informatycznymi z dnia 16 lipca 2020 r.

3. Zamieszczenie na stronach internetowych Urzędu oraz BIP niepełnych i rozproszonych (nie stanowiących łatwego dostępu dla mieszkańców) informacji w zakresie możliwości załatwiania drogą elektroniczną, co nie służyło zakładanemu w Strategii Gminy Wolsztyn rozwojowi e-administracji.
4. Nie przeprowadzono (od stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) corocznego przeglądu PBI, o którym mowa w § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI. Działanie takie powinno być dokonane przez Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji na podstawie punktu 6.1 PBI.
5. Nie przeprowadzono (od stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) okresowej analizy ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI. Działanie takie powinno być zrealizowane przez Zespół SZBI i Pełnomocnika ds. Bezpieczeństwa Informacji w związku z zapisami zawartymi w podrozdziale 6.2 PBI.
6. W Urzędzie brak było kompletnych informacji o zasobach informatycznych jednostki obejmujących ich rodzaj i konfigurację, co nie spełniało wymogów określonych w § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI. W użytkowanym systemie służącym do ewidencjonowania sprzętu i oprogramowania – Programie Informatyka – nie było ujęte oprogramowanie: E., S., B. oraz L. oraz nie został ujęty ruter (spośród sprzętów informatycznych wytypowanych do badanej próby).
7. Dziesięciu użytkowników systemów informatycznych (niebędących pracownikami służb informatycznych) posiadało uprawnienia umożliwiające samodzielne instalowanie oprogramowania na komputerach służbowych. Było to niezgodne z wymaganiami określonymi § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.
8. Nie przeprowadzono okresowego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI i podrozdziale 15.6 PBI.

III. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dostosowanie zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu w zakresie możliwości składania skarg i wniosków drogą elektroniczną do wymogów art 14 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Wdrożenie zarządzenia regulującego obieg dokumentacji wpływającej do Urzędu drogą elektroniczną, celem ujednolicenia standardów w zakresie czynności podejmowanych przez poszczególnych pracowników uczestniczących w procesie realizacji e-usług.
3. Uzupełnienie strony internetowej Urzędu oraz BIP o pełen katalog wszystkich spraw możliwych do realizacji drogą elektroniczną, w tym zaktualizowanie wszystkich wniosków i kart usług w zakresie możliwości złożenia wniosku poprzez ePUAP.
4. Dokonywanie corocznego przeglądu PBI, zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI oraz zapisami podrozdziału 6.1 PBI.
5. Cykliczne przeprowadzanie analizy ryzyka ze szczególnym uwzględnieniem identyfikowania systemów przetwarzania grup informacji chronionych oraz

eliminacji ryzyka utraty poufności, dostępności i integralności informacji zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI oraz podrozdziałem 6.2 PBI.

6. Prowadzenie pełnej ewidencji zasobów informatycznych wraz z ich konfiguracją, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI.
7. Wprowadzenie rozwiązań systemowych, zapewniających osobom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji stosowne uprawnienia i uczestnictwo w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.
8. Zapewnienie przeprowadzenia (nie rzadziej niż raz na rok) audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI i zapisami podrozdziału 15.6 PBI.

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
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,października 2020 r.

Kontroler
Marcin Kaczmarek
Starszy inspektor k.p.

.....
podpis

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

.....
podpis