



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.02.2020

Pan
Jan Bronś
Burmistrz Oleśnicy
Urząd Miasta Oleśnicy
ul. Rynek 51
56-400 Oleśnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.149.2020 Komisji Rozstrzygającej
z dnia 11 stycznia 2021 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Oleśnicy, ul. Rynek 51, 56-400 Oleśnica (dalej: „Urząd”, lub „UM w Oleśnicy”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Bronś, Burmistrz od 5 listopada 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez urzędy j.s.t. 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 zakończenia czynności kontrolnych, tj. 11 września 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Dawid Matschay, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/107/2020 z 3 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli Tom I str. 1, 5-18)

¹ W okresie objętym kontrolą Burmistrzem poprzednio był Michał Kołaciński, od 8 grudnia 2014 r. do 4 listopada 2018 r.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie realizacji usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP oraz rozwiązań organizacyjnych i technicznych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji w Urzędzie i ich stosowania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Uzasadnienie powyższej oceny stanowi liczba, jak i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w badanym zakresie, dotyczących m.in.: **[1]** umożliwienia instalacji nieautoryzowanego oprogramowania przez pracowników Urzędu na użytkowanych przez nich komputerach, co naruszało § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁴ (dalej: „rozporządzenie KR^I”); **[2]** braku niezwłocznego odbierania uprawnień i blokowania kont byłych pracowników Urzędu, co naruszało postanowienia z § 20 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia KR^I*; **[3]** przeprowadzania przez pracowników Urzędu bezpośrednio zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa informacji audytów wewnętrznych w tym zakresie, co naruszało zasady niezależności i obiektywności audytu określone w *Standardach audytu wewnętrznego dla jednostek finansów publicznych*⁵ (dalej: „Standardy audytu wewnętrznego”) oraz w pkt 9.2 lit. e Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania* (dalej: „ISO 27001”); **[4]** braku aktualnej struktury organizacyjnej dostosowanej do faktycznie wykonywanych zadań, jak również brak pisemnego powierzenia zadań Informatykom, w zakresie wysyłki korespondencji elektronicznej za pośrednictwem ePUAP, co stanowiło naruszenie pkt A.3 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*⁶ (dalej: „Standardy kontroli zarządczej”); **[5]** niezrealizowania Strategii we wszystkich zakresach dotyczących wdrożenia systemu informatycznego umożliwiającego świadczenie e-usług i komunikację z mieszkańcami.

Niezależnie od powyższego NIK wskazuje, że Urząd sprawnie i terminowo realizował obsługę wniosków złożonych przez platformę ePUAP. Za pośrednictwem tej platformy oferowano 33 usługi elektroniczne, z czego największą popularnością cieszyły się grupy usług w zakresie spraw obywatelskich oraz ustalenia stanu cywilnego. Przeprowadzone badanie na próbie 20 e-usług wykazało, że były one kierowane do załatwienia bez zbędnej zwłoki, a w przypadku potrzeby uzupełnienia przedkładanych dokumentów, wnioskodawca nie musiał osobiście stawiać się w Urzędzie.

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

⁴ Dz.U z 2017 r. poz. 2247.

⁵ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie *standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych*. (Dz.Urz.MF poz. 28).

⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz.Urz.MF nr 15, poz. 84).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Świadczenie przez Urząd Miasta Oleśnicy e-usług

Opis stanu faktycznego

1.1. Zagadnienia dotyczące świadczenia elektronicznych usług publicznych zostały uwzględnione w Strategii rozwoju Miasta Oleśnicy⁷ (dalej: „Strategia”). W *planie operacyjnym* stanowiącym załącznik do tego dokumentu, określono terminy realizacji dla poszczególnych zadań od miesiąca do 10 lat.

Strategia w celu nr IV – *Nowoczesny, zintegrowany system zarządzania miastem* – wskazywała na realizację zadania *wdrożenie systemu informatycznego typu „klient-urząd”*. Zadanie to zakładało utworzenie systemu umożliwiającego zdalne komunikowanie się stron, w tym pracę grupową oraz otwartość na rozbudowę i przebudowę systemu, jak również możliwość śledzenia przez klienta na jakim etapie jest w danym momencie złożony przez niego wniosek. W *planie operacyjnym* ustalono opracowanie wstępnego studium wykonalności tego systemu w terminie trzech miesięcy od uchwalenia Strategii. Jednocześnie zakładano powołanie zespołu zadaniowego ds. realizacji Strategii, którego zadaniem było zdefiniowanie wskaźników rozwoju i coroczne ocenianie stanu realizacji Strategii.

W toku kontroli ustalono, że Urząd nie opracował wstępnego studium wykonalności systemu informatycznego, a także nie ustalił wskaźników rozwoju i nie powołał ww. zespołu, co zostało opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 120-206)

1.2. Urząd według stanu na 11 sierpnia 2020 r. oferował 33 usługi elektroniczne dostępne dla mieszkańców miasta Oleśnicy, z czego w poszczególnych grupach usług świadczono:

- sprawy ogólne – trzy usługi⁸;
- bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – jedną usługę⁹;
- budownictwo, architektura, urbanistyka – siedem usług¹⁰;
- sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory) - siedem usług¹¹;
- gospodarka komunalna – jedną usługę¹²;
- nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – jedną usługę¹³;
- ochrona środowiska – dwie usługi¹⁴;
- podatki i opłaty – dwie usługi¹⁵;
- urodzenia, małżeństwa, zgony – trzy usługi¹⁶;

⁷ Opublikowanej na stronie <https://idumolesnica.bip.gov.pl/strategie-programy-plany/strategia-rozwoju-miasta-olesnicy.html>.

⁸ [1] Skargi wnioski, zapytania do Urzędu, [2] udostępnienie informacji publicznej, [3] rozpatrywanie wniosku o wyrażenie zgody na używanie herbu.

⁹ Organizacja imprezy masowej.

¹⁰ [1] Wypis i wyrys z miejscowych planów zagospodarowania, [2] wypis i wyrys ze studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego, [3] zaświadczenie o zgodności budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (zgłoszenia) z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [4] ustalenia warunków zabudowy, [5] ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, [6] przeniesienie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy na innego inwestora, [7] zaświadczenie o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami planu.

¹¹ [1] Zameldowanie na pobyt stały, [2] zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego, [3] wniosek o wydanie zaświadczenia o zameldowaniu, [4] wniosek o udostępnienie danych osobowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, [5] dopisanie do spisu wyborców, [6] wpisanie do rejestru wyborców, [7] wniosek o dowód osobisty.

¹² Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

¹³ Opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

¹⁴ [1] Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów, [2] zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

¹⁵ [1] Zwrot opłaty skarbowej, [2] deklaracja, korekta deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

- inne – sześć usług¹⁷.

Wszystkie usługi dostępne były za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP.

(akta kontroli Tom I str. 34-36, Tom II str. 448-450)

1.3. W I półroczu 2020 r. za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP na rzecz obywateli zrealizowano 1 106 usług publicznych świadczonych elektronicznie, z czego:

- 174 usług w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 28 lutego 2020 r.;
- 360 usług w okresie od 1 marca 2020 r. do 30 kwietnia 2020 r.;
- 572 usług w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.

Spośród tych usług 1 105 (99,9% wszystkich e-usług), świadczonych było w dwóch grupach: 430 w grupie usług *dowody osobiste, meldunki i wybory*¹⁸ oraz 675 w grupie usług *urodzenia, małżeństwa i zgony*¹⁹.

W badanym okresie mniej niż pięć zrealizowanych usług drogą elektroniczną zanotowano w grupach oferowanych usług: *pismo ogólne, skargi, wnioski zapytania do Urzędu*²⁰; *bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe*²¹; *budownictwo, architektura, urbanistyka*²²; *gospodarka komunalna*²³; *nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe*²⁴; *ochrona środowiska*²⁵; *podatki i opłaty*²⁶ oraz *inne*²⁷. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, w Urzędzie nie prowadzono diagnozy realizacji usług elektronicznych w I półroczu 2020 r., w związku z czym nie były znane przyczyny niskiej realizacji e-usług w tych obszarach.

Istotny wzrost (powyżej 15%) w analizowanych ww. okresach, w stosunku do okresu od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. dotyczył: wniosków o zameldowanie na pobyt stały (wzrost o 166,7%²⁸), wniosków o dowód osobisty (wzrost o 108,7%²⁹), wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego (wzrost o 147,8%³⁰) i zgłoszenia urodzenia dziecka (wzrost o 167,4%³¹). Na widoczny wzrost liczby usług publicznych świadczonych elektronicznie w ww. okresach I półrocza 2020 r. o 106,9%³² oraz o 58,9%³³ miały wpływ m.in. odbywające się w tym okresie wybory

¹⁶ [1] Wniosek o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym, [2] wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, [3] zgłoszenie urodzenia dziecka.

¹⁷ [1] Świadczenie usług tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM), sposobach komunikowania się osób głuchoniemych (SKOGN), [2] przyjmowanie zgłoszeń o zamiarze przystąpienia do wykonania robót geologicznych, [3] wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, [4] jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, [5] zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, [6] zezwolenie na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną.

¹⁸ W tym z podziałem na poszczególne usługi: 57 – zameldowanie na pobyt stały, osiem – zgłoszenie wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego, jedna – wniosek o wydanie zaświadczenia o zameldowaniu, 40 – wniosek o udostępnienie danych osobowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL, 196 – dopisanie do spisu wyborców, 16 – wpisanie do rejestru wyborców, 112 – wniosek o dowód osobisty.

¹⁹ W tym z podziałem na poszczególne usługi: jedna – wniosek o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym, 135 – wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, 539 – zgłoszenie urodzenia dziecka.

²⁰ Zrealizowano jedną e-usługę elektroniczną w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańca.

²¹ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²² Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²³ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²⁴ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²⁵ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²⁶ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²⁷ Brak zrealizowanych e-usług w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

²⁸ Z dziewięciu usług w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. do 24 usług w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

²⁹ Z 23 usług w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. do 48 usług w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

³⁰ Z 23 usług w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. do 57 usług w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

³¹ Z 86 usług w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. do 230 usług w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

³² Z 174 usług w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2020 r. do 360 usług w okresie od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r.

prezydenckie. W okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r. w obszarze związanym z tematyką wyborczą zrealizowano 192 wniosków elektronicznych na 572 łącznie (33,5%)³⁴.

(akta kontroli Tom I str. 34-36, Tom II str. 113)

1.4. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta, poziom wykorzystania e-usług realizowanych poprzez ePUAP nie był objęty bieżącym monitoringiem, a informacji na temat korzystania przez obywateli i przedsiębiorców z usług świadczonych w formie elektronicznej nie zbierano i nie poddawano analizie.

(akta kontroli Tom I str. 19)

1.5. W kontrolowanym okresie do UM w Oleśnicy nie wpłynęły skargi na działalność w zakresie świadczeń publicznych w formie elektronicznej oraz wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(akta kontroli Tom I str. 19)

1.6. Urząd stosownymi zarządzeniami³⁵ (dalej: „zarządzenia ws. instrukcji kancelaryjnych”), do wykonywania czynności kancelaryjnych przyjął system elektronicznego zarządzania dokumentacją (dalej: „EZD”) jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw. Do czynności tych wykorzystywano aplikację Document Manager Web Edition. System ten nie zapewniał synchronizacji z Elektroniczną Skrzynką Podawczą ePUAP (dalej: „ESP”), a odbiór przychodzącej w jej ramach korespondencji odbywał się manualnie w Kancelarii Głównej. Pracownik tej komórki przysłaną dokumentację sprawdzał w zakresie prawidłowości kwalifikowalnych podpisów elektronicznych lub danych profilu zaufanego, a następnie zapisywał pisma do wydzielonego folderu na dysku lokalnym komputera, zamieszczał w systemie EZD oraz w ramach tego systemu dokonywał dekretacji do właściwej komórki merytorycznej.

Po otrzymaniu korespondencji kierownik komórki organizacyjnej dokonywał jej ponownej dekretacji lub samodzielnie załatwiał i rozstrzygał sprawę. Pracownik rozstrzygający i obsługujący sprawę nadawał numer z jednolitego rzeczowego wykazu akt zawierający sygnaturę związaną z daną komórką organizacyjną Urzędu (np. USC.XXXX.XX.2020 dla sprawy Urzędu Stanu Cywilnego). Następnie generował w bazach danych potrzebną dokumentację do załatwienia wniosku lub sporządzał określony dokument (np. decyzję administracyjną). Przygotowany projekt rozstrzygnięcia lub projekt pisma w celu uzupełnienia otrzymanego wniosku był przekazywany tylko elektronicznie przełożonemu, który to po dokonaniu akceptacji podpisywał pismo elektronicznym podpisem kwalifikowalnym, a następnie zamieszczał je w systemie EZD oraz przekazywał zadanie wysłania do realizacji Informatykom Urzędu³⁶. Pracownicy ci, w chwili, gdy w systemie EZD pojawiło się zadanie do realizacji, pobierali przesłaną dokumentację na dysk lokalny i po znalezieniu sprawy oraz wybraniu odpowiedniego adresata w ESP załączali oraz wysyłali ją w formie odpowiedzi na wniosek podpisując wysyłkę osobistym profilem zaufanym ePUAP. Osoby te wykonywały ww. czynności na podstawie ustnego polecenia Sekretarza Miasta, w sytuacji gdy zgodnie z *Regulaminem*

³³ Z 360 usług w okresie do 1 marca do 30 kwietnia 2020 r. do 572 usług w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

³⁴ W tym: 186 wniosków o dopisanie do spisu wyborców i 16 o wpisanie do rejestrów wyborców.

³⁵ Zgodnie z § 1 ust. 1 zarządzenia nr 105/VI/2011 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie Miasta Oleśnicy (obowiązującym od 27 kwietnia 2011 r. do 3 stycznia 2017 r.) oraz § 1 ust. 1 zarządzenia nr 3/VII/2017 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie Miasta Oleśnicy (obowiązującym od 3 stycznia 2017 r.).

³⁶ W przypadku Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu podpisany przez przełożonego elektronicznym podpisem kwalifikowalnym dokument był powtórnie przekazywany do pracownika merytorycznego badającego sprawę, ten z kolei zamieszczał pismo w systemie EZD i przekazywał zadanie wysłania Informatykom.

*Organizacyjnym Urzędu Miasta Oleśnicy*³⁷ (dalej: „Regulamin organizacyjny”) zadanie obsługi kancelaryjnej Urzędu było przypisane do Wydziału Organizacyjnego, w którego skład nie wchodziła Sekcja informatyki. Brak aktualnej struktury organizacyjnej w ww. zakresie dostosowanej do faktycznie wykonywanych zadań i celów Urzędu, jak również brak pisemnego powierzenia przywołanych zadań Informatykom, stanowiło naruszenie pkt A.3 Standardów kontroli zarządczej, co zostało opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom II str. 21-44, 286-288)

W przypadku pism, które wpływały drogą tradycyjną (papierową), pracownicy Kancelarii Głównej skanowali je i wprowadzali do systemu EZD, poza wyjątkami określonymi w § 1 ust. 2 i § 8 ust. 4 i 5 zarządzeń ws. instrukcji kancelaryjnych³⁸, a następnie pisma te były dekretowane i przekazywane za pomocą systemu EZD do właściwych komórek merytorycznych.

(akta kontroli Tom II str. 17-44, 287)

Weryfikacja opatrzenia dokumentów elektronicznych wpływających do Urzędu pod kątem ważności podpisu elektronicznego była dokonywana przez komórkę organizacyjną Urzędu – Kancelarię Główną – w momencie pobierania dokumentu z ePUAP i umieszczania w EZD z użyciem dostępnych funkcji oprogramowania (Acrobat Reader dla dokumentów PDF w formacie PAdES³⁹) lub licencjonowanej aplikacji dedykowanej do weryfikacji podpisów elektronicznych (podpisy XAdES⁴⁰). W Urzędzie brak było procedury w tym zakresie. W przypadku wpływających dokumentów podpisanych profilem zaufanym uznawano mechanizm weryfikacyjny ePUAP, przyjmując, że w momencie wysyłki dokumentu nie ma możliwości złożenia nieważnego podpisu.

(akta kontroli Tom II str. 288)

Według stanu na 11 sierpnia 2020 r. pracownicy Urzędu posiadali 37 elektronicznych podpisów kwalifikowanych oraz trzy profile zaufane. Dysponowali nimi m.in. Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Sekretarz Miasta, Skarbnik, kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, przy czym profil zaufany posiadało tylko dwóch Informatyków oraz pracownik samodzielnego stanowiska ds. zamówień publicznych. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. narzędziami tymi zostało podpisanych łącznie 1 271 pism.

W toku prowadzonych oględzin nie stwierdzono przypadków złożenia kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub zaawansowanego podpisu elektronicznego z wykorzystaniem danych do składania podpisu elektronicznego przyporządkowanych do innej osoby.

(akta kontroli Tom I str. 33, Tom II str. 286-288)

1.7. Działalność Urzędu w zakresie realizacji usługi elektronicznych świadczonych w I półroczu 2020 r. została zbadana na próbie 20 e-usług, z których 11 pochodziło

³⁷ Załącznik do zarządzenia Nr 25/VIII/2018 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Oleśnicy*.

³⁸ M.in. skanowaniu nie podlegały przesyłki o formatach A3 lub większe, dokumentacja techniczna czy dokumentacja zamówień publicznych.

³⁹ PDF Advanced Electronic Signatures – podpis elektroniczny dokumentów w formacie pdf. Pracownicy posiadali program Procertum Smartsign Simpysign Deteskop wersja 8.1.25.48 do weryfikacji podpisów i podpisywania w formacie XAdES I PAdES.

⁴⁰ XML Advanced Electronic Signatures – podpis elektroniczny dokumentów w formacie xml. Pracownicy posiadali program Procertum Smartsign Simpysign Deteskop wersja 8.1.25.48 do weryfikacji podpisów i podpisywania w formacie XAdES I PAdES.

z grupy usług *dowody osobiste, meldunki i wybory*, osiem z grupy usług *urodzenia, małżeństwa i zgony* a jedna z grupy *spraw ogólnych*⁴¹.

Otrzymane za pośrednictwem platformy ePUAP sprawy były kierowane do załatwienia bez zbędnej zwłoki, 16 z nich w dniu wpłynięcia do Urzędu, trzy (z uwagi na wpływ w dzień wolny od pracy) w następnym dniu roboczym, a jedną zadekretowano dwa dni po dacie otrzymania. W 17 przypadkach złożone dokumenty nie wymagały uzupełnienia, natomiast pojedyncze przypadki dotyczyły wezwania do uzupełnienia wniosku (nieprawidłowe zdjęcie we wniosku o wydanie dowodu osobistego), poinformowania o ujęciu osoby w rejestrze wyborców (wniosek o dopisanie do tego samego rejestru bezpodstawny) oraz przesłania wniosku zgodnie z właściwością miejscową (zgłoszenie wymeldowania). Pomędzy platformą ePUAP a innymi systemami IT wykorzystywanymi w Urzędzie nie było wymiany danych. Uzyskanie informacji o stanie aktualnie załatwianej sprawy przesłanej za pomocą ePUAP, możliwe było telefonicznie lub e-mailowo, a dodatkowo w przypadku wniosków o wydanie dowodów osobistych obywatele mogli sprawdzić status załatwianej sprawy na portalu obywatel.gov.pl. W dziewięciu przypadkach, w których realizacja e-usługi wymagała przekazania obywatelowi dokumentu (zaświadczenia, decyzji) przekazywano go elektronicznie, a proces rozpoznania sprawy przebiegał w sposób opisany w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli Tom II str. 298-301)

1.8. Według informacji przekazanych przez Sekretarza Miasta problemy z funkcjonowaniem platformy ePUAP zdarzały się wielokrotnie, a ich nasilenie nastąpiło w okresie od marca do lipca 2020 r., kiedy to wzrosła znacznie liczba składanych wniosków. Głównymi objawami awarii były m.in. wielokrotne automatyczne „wylogowywanie” osoby użytkującej system, brak możliwości wczytywania plików czy zawieszanie się strony internetowej. W przypadku wystąpienia ww. awarii Informatycy Urzędu zgłaszali je do Centralnego Ośrodka Informatyki (dalej: „COI”), na skrzynkę pocztową pomoc@coi.gov.pl lub poprzez dedykowaną do tego celu aplikację *Atmosfera*.

Czas oczekiwania na pierwszą odpowiedź od COI był zróżnicowany i wynosił od dwóch tygodni do czterech miesięcy. Zdaniem Informatyka Urzędu niektóre z odpowiedzi COI na zgłoszone awarie i problemy nie były adekwatne do spraw opisanych w danym zgłoszeniu, a zaproponowane rozwiązania nie skutkowały przywróceniem możliwości użytkowania platformy ePUAP⁴².

Urząd nie zidentyfikował sytuacji, w której to problemy z funkcjonowaniem ESP na ePUAP miały wpływ na terminowość załatwiania spraw.

(akta kontroli Tom I str. 19, 23-24, Tom II str. 114, 295)

1.9. W trakcie obowiązywania umowy z 4 stycznia 2013 r.⁴³, zapewniającej dostawę i serwis systemu EZD, 31 lipca 2014 r. doszło do upadłości producenta i serwisanta oprogramowania, a syndyk masy upadłościowej poinformował Urząd o odstąpieniu od niej. Od tego momentu do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd nie posiadał umowy zapewniającej stałe i nieprzerwane działania oraz na usuwanie występujących usterek.

⁴¹ W I półroczu 2020 r. do Urzędu nie wpłynęły sprawy do załatwienia przez platformę ePUAP w zakresie pozostałych grup usług, tj.: [1] bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, [2] budownictwa, architektury i urbanistyki, [3] gospodarki komunalnej, [4] ochrony środowiska, [5] podatków i opłat.

⁴² COI wskazywał np. na usunięcie historii przeglądania stron internetowych przeglądarki internetowej czy ponowne uruchomienie przeglądarki, co w opinii Informatyka jest pierwszą czynnością wykonywaną przy tego typu sytuacjach bez zawiadamiania COI.

⁴³ Umowa ta obowiązywała do 31 grudnia 2016 r. i dotyczyła m.in. konserwacji programu komputerowego użytkowanego przez 66 użytkowników, tj. aktualizacji, dostaw nośników i dokumentacji, rozwiązywania problemów występujących w trakcie eksploatacji i gwarancji.

Po odstąpieniu od umowy na dostawę i serwis systemu EZD, Urząd podejmował następujące działania: [1] w 2015 r. podjęto negocjacje z następcą prawnym dotychczasowego serwisanta, które nie zakończyły się podpisaniem stosownej umowy; [2] w 2016 r. wnioskowano o dofinansowanie projektu „Rozwój systemu informatycznego Urzędu Miasta Oleśnicy, konieczny dla obsługi e-urząd: e-urząd III etap”, z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, niemniej jednak projekt ten został oceniony negatywnie przez stosowną komisję; [3] dodatkowo w latach 2018-2019 ogłoszono i przeprowadzono trzy postępowania przetargowe w trybie przetargu nieograniczonego na realizację projektu dotyczącego wdrożenia i serwisu nowego systemu EZD (przy czym dwa z nich zostały unieważnione). Ostatecznie w wyniku rozstrzygnięcia trzeciego postępowania przetargowego w 2019 r., dokonano wyboru wykonawcy projektu i według stanu na dzień 30 września 2020 r. trwał proces wdrażania nowego systemu EZD. W ramach podpisanej umowy zagwarantowano m.in. zapewnienie działania ciągłości systemu oraz identyfikację i naprawę błędów.

(akta kontroli Tom I str. 20, Tom II str. 10-15, 113-114, 419-441, 444-446)

1.10. Na stronie internetowej Urzędu⁴⁴ informacje o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną zawarte zostały w zakładce *Załatw sprawę* oraz dalej w przycisku nawigacyjnym *E-Urząd*, który przenosi użytkowników do dwóch odnośników: *E-Urząd – załatwianie spraw* oraz *platforma ePUAP*. Pierwszy z nich przekierowywał użytkowników na stronę internetową, która umożliwiała weryfikację stanu sprawy (załatwiona lub w toku) przez interesantów poprzez podanie numeru kancelaryjnego sprawy i roku sprawy⁴⁵, a drugi z nich na stronę główną ePUAP⁴⁶.

Na stronach (Urzędu oraz Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu⁴⁷), dotyczących przyjmowania i załatwiania spraw w poszczególnych kartach usług publicznych świadczonych przez Urząd, nie zawarto informacji o sprawach możliwych do załatwienia w formie e-usług za wyjątkiem spraw w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Jednocześnie na ww. stronach internetowych Urzędu nie zamieszczono informacji wskazujących, że w celu skorzystania z e-usług publicznych konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną oraz o sposobie uzyskania profilu zaufanego czy miejscach jego potwierdzenia, co zostało opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Sekretarza Miasta pracownicy Urzędu w chwili wydawania obywatelowi dowodu osobistego informują o dodatkowych możliwościach jakie daje ten dokument, w tym identyfikacji i uwierzytelnienia podpisu elektronicznego, a także załatwiania spraw online za pomocą portali usługowych (ePUAP, obywatel.gov.pl).

(akta kontroli Tom II str. 1-5, 45)

1.11. W okresie objętym kontrolą dwóch Informatyków wzięło udział⁴⁸ w czterech szkoleniach obejmujących wykorzystanie komunikacji elektronicznej, zagrożeń związanych z obsługą systemów informatycznych i programów komputerowych⁴⁹

⁴⁴ www.olesnica.pl, według stanu na dzień 13 sierpnia 2020 r.

⁴⁵ www.sbroker.um.olesnica.pl/web/guest/welcome, według stanu na dzień 13 sierpnia 2020 r.

⁴⁶ www.epuap.gov.pl/wps/portal, według stanu na dzień 13 sierpnia 2020 r.

⁴⁷ www.idumolesnica.bip.gov.pl, według stanu na dzień 13 sierpnia 2020 r.

⁴⁸ Łącznie jeden Informatyk wziął udział w jednym szkoleniu i jednej konferencji, natomiast drugi Informatyk w trzech szkoleniach i jednej konferencji.

⁴⁹ Szkolenia obejmowały tematy takie jak: MagikINFO Software Asset Management (ukończone przez dwie osoby); Rozporządzenie eIDAS i jego wpływ na dokument elektroniczne i podpis elektroniczne w postępowaniu administracyjnym; Budowa, zabezpieczenie i monitorowanie sieci teleinformatycznej w Urzędzie zgodnie z minimalnymi wymaganiami bezpieczeństwa dla systemów teleinformatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne zawartymi w rozporządzeniu KRI.

oraz dwóch konferencjach związanych z tematyką cyberbezpieczeństwa i bezpieczeństwa infrastruktury IT⁵⁰. Ponadto w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. wszyscy pracownicy Urzędu (łącznie z Informatykami) uczestniczyli w jednym szkoleniu dotyczącym bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia *KRI*, które to odbyło się 23 marca 2018 r.

(akta kontroli Tom I str. 25-32, Tom II str. 113-124)

Pracownicy Urzędu zapoznawani byli z politykami bezpieczeństwa informacji, lub aktualizacjami tych dokumentów, poprzez ich zamieszczenie w ogólnodostępnym folderze. Zapoznanie się z tym dokumentami potwierdzone było pisemnym oświadczeniem.

(akta kontroli Tom II str. 290)

1.12. W Urzędzie opracowano i wdrożono, SZBI o którym mowa w § 20 ust. 1 rozporządzenia *KRI*.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dokumenty dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych i informacji, w tym zakresie przyjęto:

- „Politykę Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Oleśnica”⁵¹ obowiązującą do 1 marca 2017 r.;
- „Politykę Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Oleśnica”⁵² obowiązującą od 2 marca 2017 r. do 24 maja 2018 r.;
- „System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji”⁵³, obowiązujący od 25 maja 2018 r. do 10 lipca 2019 r.;
- „Politykę Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Oleśnica”⁵⁴, obowiązującą od 10 lipca 2019 r.

(akta kontroli Tom I str. 37-118, 281-400, Tom II str. 1-5)

1.13. W okresie objętym kontrolą Urząd uwzględnił zmiany prawa w obowiązującym *Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*⁵⁵ (dalej: „SZBI”), wynikające m.in. z wprowadzenia ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych*⁵⁶. Jednocześnie w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 marca 2017 r. nie dokumentował przeglądu regulacji wewnętrznych dotyczących bezpieczeństwa informacji, które winny być przeprowadzone co pół roku. Wymagania w tym zakresie zostały określone w *Polityce Bezpieczeństwa Informacji* (dalej: „PBI”).

⁵⁰ Konferencje pt. Strategia cyfryzacji państwa, cyberbezpieczeństwo państwa; ITewolucja – Bezpieczna Infrastruktura IT.

⁵¹ Wprowadzona zarządzeniem nr 290/IV/2006 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 30 października 2006 r. w sprawie wprowadzenia *Polityki Bezpieczeństwa Informacji (dalej: PBI) i Regulaminu korzystania z Infrastruktury Teleinformatycznej (IT)*.

⁵² Wprowadzona zarządzeniem nr 41/VII/2017 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia *Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji*.

⁵³ Wprowadzony zarządzeniem nr 124/VIII/2018 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z *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*.

⁵⁴ Wprowadzona zarządzeniem nr 203/VIII/2019 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z *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*.

⁵⁵ Wprowadzona zarządzeniem nr 124/VIII/2018 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z *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*.

⁵⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

NIK zwraca uwagę, że ww. przeglądy powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na rok mając z uwagi na szybkość zmieniającego się otoczenia, w tym nowelizacje prawa, nowe zagrożenia czy postęp techniczny.

(akta kontroli Tom I str. 281-400)

1.14. UM w Oleśnicy sporządził dokumenty wykonawcze określone w „Polityce Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miasta Oleśnica”⁵⁷. W pkt 9 ww. dokumentu *Opis środków technicznych i organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności przetwarzania danych* wskazano m.in. że:

- zasady przebywania na terenie budynku po godzinach pracy pracowników i osób zewnętrznych reguluje m.in. zarządzenie Nr 214/V/2009 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia w życie *Regulaminu Pracy Urzędu Miasta Oleśnicy*;
- przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z *Instrukcją zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Oleśnicy*⁵⁸;
- w *Regulaminie korzystania z Infrastruktury Teleinformatycznej w Urzędzie Miasta Oleśnicy*⁵⁹ zawarto zapis zakazujący monitorowania i przechwytywania danych lub komunikacji elektronicznej należącej do innych pracowników lub osób trzecich oraz nakaz stosowania haseł dziesięcioznakowych.

Ponadto obowiązujące w Urzędzie regulacje w zakresie bezpieczeństwa danych osobowych zawierały ogólne procedury dotyczące obszaru bezpieczeństwa informacji, takie jak:

- nadawania uprawnień w systemie informatycznym;
- metody i środki uwierzytelniania;
- rozpoczęcia, zawieszania i zakończenia pracy;
- tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów;
- przechowywania elektronicznych nośników informacji oraz kopii zapasowych zbiorów danych i programów;
- zabezpieczenia systemu przed oprogramowaniem, którego celem jest uzyskanie nieautoryzowanego dostępu;
- przeglądów i konserwacji systemów oraz nośników danych.

(akta kontroli Tom I str. 37-118, 281-400)

1.15. Do utrzymywania w Urzędzie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację wykorzystywano dedykowaną aplikację oraz sieć wewnętrzną, które pozwalały na m.in. automatyczne wykrywanie sieci i monitorowanie aplikacji oraz serwisów; inwentaryzowanie oprogramowania i sprzętu; monitorowanie pracy użytkowników oraz raportowanie wydajność zasobów sieciowych.

⁵⁷ Wprowadzona zarządzeniem nr 203/VIII/2019 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z 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.

⁵⁸ Stanowiącą załącznik nr 2 do zarządzenia nr 203/VIII/2019 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z 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.

⁵⁹ Stanowiący załącznik nr 3 do zarządzenia nr 203/VIII/2019 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu przetwarzania danych osobowych zgodnie z 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.

W toku przeprowadzonych oględzin na próbie 10 laptopów, jednego serwera, jednego routera, dwóch komputerów stacjonarnych oraz jednej drukarki stwierdzono, że poprzez dedykowaną aplikację (10 laptopów i dwa komputery)⁶⁰ oraz przez sieć wewnętrzną (po jednej drukarce, serwerze i routerze) Informatycy Urzędu uzyskiwali dane m.in. w zakresie zainstalowanego oprogramowania, sprzętu, konfiguracji systemu, osoby odpowiedzialnej/użytkownika, podłączenia do sieci. W jednym przypadku stwierdzono, że Sekretarz Miasta nie posiadał przypisanego komputera, a użytkowany przez niego sprzęt był przydzielony innej osobie, co zostało szerzej opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom II str. 277-278)

1.16. Podczas próby instalacji nieautoryzowanego oprogramowania przeprowadzonej na 10 komputerach stwierdzono, że w czterech przypadkach zostało ono zainstalowane, w pięciu pojawił się komunikat o potrzebie wpisania hasła administratora aby dokończyć instalację, a w jednym przypadku system poinformował o zainstalowanej nowszej wersji oprogramowania. Nieprawidłowości w tym zakresie zostały opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom II str. 277-278)

1.17. Badanie w zakresie uprawnień byłych pracowników do modułów *Zarządzanie Systemem*, *Umowy* oraz do *Modułu budżetowego* przeprowadzone na próbie 15 pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w Urzędzie lub zmienili stanowisko pracy w latach 2016-2020. Próba ta stanowiła 43% wszystkich pracowników kończących zatrudnienie lub zmieniających stanowisko pracy (ogółem 35 osób). Badanie to wykazało, że wskazane wyżej oprogramowanie nie pozwalało na weryfikację daty zmiany lub odebrania uprawnień danemu użytkownikowi, widoczne były bowiem tylko statusy kont użytkowników w przypadku pierwszego systemu (zablokowane i odblokowane) oraz uprawnień w przypadku pozostałych (nadane lub odebrane). Likwidacja/dezaktywacja kont i odebrania uprawnień była dokonywana przez Informatyków na podstawie przedkładanych kart obiegowych, a oryginały dokumentów były przechowywane w aktach osobowych Wydziału Organizacyjnego Urzędu.

W trakcie badania stwierdzono, że uprawnienia trzech osób do modułu *Umowy* nie zostały odebrane, a dwie z nich posiadały odblokowane konta pracowników w systemie *Zarządzania Systemami*, co było niezgodne z zasadami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia KRI* i zostało szerzej opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom II str. 276)

1.18. W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono audyty wewnętrzne w zakresie bezpieczeństwa informacji, niemniej jednak były wykonane przez Informatyków Urzędu, a więc osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa informacji. Tym samym naruszono niezależność i obiektywizm działań audytorskich, co zostało opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli Tom I str. 207-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁶⁰ W przypadku sprzętu przeprowadzono audyt konfiguracji, tj. skanowano wszystkie aplikacje na komputerach, podzespoły, z których składa się komputer wraz z monitorami (numery seryjne, producent, model itp.), a także kolekcje multimedialnych plików, które magazynowane są przez użytkowników. System umożliwiał także zarządzanie licencjami oraz sprawdzanie czy posiadane oprogramowanie jest legalne.

1. Urząd nie zrealizował Strategii w dziedzinie wdrożenia systemu informatycznego umożliwiającego świadczenie e-usług i komunikację z mieszkańcami od 2001 r., w zakresach dotyczących: [1] opracowania wstępnego studium wykonalności do wdrożenia systemu informatycznego typu *klient – urząd* i zdalnego komunikowania się zainteresowanych stron, pomimo że Strategia zakładała takie działanie w terminie trzech miesięcy od jej uchwalenia⁶¹; [2] określenia wskaźników służących do monitorowania jej realizacji oraz [3] powołania zespołu zadaniowego mającego na celu zdefiniowanie ww. wskaźników i coroczną ich ewaluację, co również zakładała Strategia.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: [1] w okresie wskazanym w Strategii nie sformalizowano dokumentu pod nazwą *studium wykonalności*, co nie przeszkodziło w realizacji usługi *klient-urząd*; [2] w zakresie realizacji informatyzacji usług publicznych nie zdefiniowano wskaźników realizacji celów strategicznych, ale samorząd realizował i realizuje założenia Strategii; [3] Strategia nie wskazała bezwzględnego obowiązku powołania zespołu zadaniowego ds. realizacji Strategii, informacje z poszczególnych działów funkcjonowania Miasta przedstawiane są na Sesji Rady Miasta lecz nie dotyczyło to zagadnienia wdrożenia systemu typu *klient – urząd*.

(akta kontroli Tom I str. 119-206, Tom II str. 45-46, 304)

2. Kontrola NIK wykazała, że zadania z zakresu obsługi kancelaryjnej Urzędu były przypisane do Wydziału Organizacyjnego. Tymczasem to Informatycy Urzędu wysyłali korespondencję elektroniczną za pośrednictwem ePUAP. Zadania te wykonywane były na podstawie ustnego polecenia Sekretarza Miasta, a ich powierzenie nie zostało wskazane w zakresach obowiązków, co były niezgodne z ww. regulacjami.

Zgodnie z pkt 3 Standardów kontroli zarządczej *Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.*

Sekretarz Miasta w złożonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że zakres obowiązków zezwalał na powierzenie dodatkowych zadań pracownikom Urzędu.

NIK wskazuje, że regulacje wewnętrzne powinny odzwierciedlać rzeczywistą strukturę i podział zadań Urzędu, a powierzenie dodatkowych czynności, trwale i nieprzerwanie wykonywanych przez Informatyków, przekracza pojęcie *doraźnych służbowych poleceń*, wskazane w zakresie obowiązków i uprawnień stanowiska, i powinno zostać uregulowane formalnie.

(akta kontroli Tom I str. 207-280, Tom II str. 128-130, 135-137, 143-231, 21-44, 286-290)

3. Na stronach internetowych Urzędu⁶² nie informowano obywateli o: [1] możliwych do realizacji e-usługach świadczonych przez Urząd, [2] sposobie uzyskania profilu zaufanego lub »nowego« dowodu osobistego z warstwą elektroniczną oraz o sposobie uzyskania profilu zaufanego czy miejscach jego potwierdzenia, co było działaniem nierzetelnym.

Sekretarz Miasta wyjaśnił m.in., że ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁶³ nie wskazuje szczególnej formy, jak jednostki mają informować o platformie ePUAP.

⁶¹ Strategię uchwalono 26 czerwca 2001 r.

⁶² Stronie Urzędu Miasta oraz Biuletynie Informacji Publicznej.

⁶³ Dz.U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.

NIK wskazuje, że wprawdzie nie istnieje przepis prawny określający formę i treść informacji w zakresie usług ePUAP, niemniej jednak tylko precyzyjne i pełne poinformowanie obywateli w tym zakresie może gwarantować równy dostęp do e-usług.

W toku kontroli NIK, Urząd uzupełnił stronę internetową o listę 27 usług świadczonych przez UM Oleśnicy na platformie ePUAP oraz 27 kart poszczególnych usług wskazujących w opisie m.in. na możliwość załatwienia sprawy elektronicznie poprzez skrzynkę podawczą; charakterystykę funkcjonowania, zakładania i użytkowania konta na ePUAP.

(akta kontroli Tom II str. 1-5, 302-303, 447)

4. W trakcie oględzin programu komputerowego służącego do inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania stwierdzono, że użytkowany przez jednego pracownika komputer był przypisany do innej osoby, co było niezgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w systemie służącym do automatycznej inwentaryzacji przeoczono fakt zmiany użytkownika natomiast w inwentaryzacji prowadzonej ręcznie była informacja o przypisaniu adresu IP do tego użytkownika.

(akta kontroli Tom II str. 277, 291)

5. Czterech spośród 10 objętych kontrolą pracowników posiadało uprawnienia administracyjne umożliwiające samodzielne zainstalowanie oprogramowania. Osoby te nie były pracownikami Sekcji informatyki. Stanowiło to naruszenie § 20 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia KRI*.

W wyjaśnieniach Sekretarz Miasta wskazał m.in., że w obowiązującej w Urzędzie PBI zabroniono samodzielnej instalacji oprogramowania na stanowiskach komputerowych. Podkreślił też, że z przyczyn technicznych (związanych z wymogami aktualizacji czy dostępem do sieci Starostwa Powiatowego w Oleśnicy w celu pobrania informacji o właścicielach działek), niektórzy pracownicy mają taki sam poziom uprawnień w przypadku instalacji oprogramowania jak administrator systemu.

(akta kontroli Tom II str. 277-278)

6. Trzem byłym pracownikom (20%) z 15 objętych badaniem nie zostały odebrane uprawnienia do modułu *Umowy*, a dwóch z nich posiadało odblokowane konta w systemie *Zarządzania Systemami*, co było niezgodne z zasadami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia KRI*.

Kierownik Sekcji Informatyki wyjaśniła, że nie ma możliwości logowania się do systemów spoza siedziby Urzędu, a w trakcie oględzin dokonano zablokowania⁶⁴ kont pracowników i odebrania im uprawnień. Dodatkowo Sekretarz Miasta w złożonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że powyższa sytuacja mogła się zdarzyć z uwagi na pozostawienie konta pracownika w celu skonfigurowania konta innego pracownika.

(akta kontroli Tom II str. 125-126, 276, 291-292)

7. W latach 2016-2019 audyty wewnętrzne w zakresie bezpieczeństwa informacji zostały przeprowadzone przez dwóch Informatyków Urzędu, tj. przez osoby bezpośrednio realizujące czynności w tym zakresie, co stanowiło naruszenie zasady obiektywności i bezstronności audytu wewnętrznego wynikającej ze Standardów audytu wewnętrznego oraz z pkt 9.2 lit. e ISO 27001. Zgodnie bowiem z § 20 ust. 3 *rozporządzenia KRI* wymagania określone w ust. 1 i 2 tego przepisu (w tym zapewnienie audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji nie

⁶⁴ Zablokowanie dwóch kont pracowników nastąpiło po 974 i 949 dniach od zakończenia pracy w Urzędzie. Odebranie uprawnień trzech pracowników nastąpiło po 974, 949 i 640 dniach od zakończenia pracy w Urzędzie.

rzadziej niż na rok) uznaje się za spełnione, jeżeli system zarządzania bezpieczeństwem informacji został opracowany na podstawie ww. normy.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że Urząd nie przeprowadzał audytów bezpieczeństwa informacji na podstawie ISO 27001, dlatego też nie musiał stosować wymogów wskazanych w tej normie.

NIK wskazuje, że audyty bezpieczeństwa informacji przeprowadzane w ramach obowiązku wynikającego z *rozporządzenia KRI* winny być przeprowadzane na podstawie ISO 27001, gdyż zgodnie z § 20 ust. 3 *rozporządzenia KRI* wymagania w zakresie bezpieczeństwa informacji uznaje się za spełnione jeżeli zostały opracowane na podstawie tej normy.

(akta kontroli Tom I str. 207-289, Tom II str. 305)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

- Wnioski
1. Zapewnienie realizacji Strategii we wszystkich zakresach dotyczących wdrożenia systemu informatycznego umożliwiającego świadczenie e-usług i komunikację z mieszkańcami.
 2. Zaktualizowanie Regulaminu organizacyjnego oraz zakresów obowiązków Informatyków Urzędu, zgodnie z wymogami określonymi w pkt A.3 Standardów kontroli zarządczej.
 3. Zapewnienie utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu komputerowego, w szczególności w zakresie przypisania komputerów do poszczególnych pracowników, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.
 4. Podjęcie działań mających na celu uniemożliwienie instalacji nieautoryzowanego oprogramowania przez pracowników Urzędu na użytkowanych przez nich komputerach, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia KRI*.
 5. Niezwłoczne blokowanie dostępu i dobieranie uprawnień do systemów informatycznych pracownikom, którzy zakończyli zatrudnienie w Urzędzie, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia KRI*.
 6. Przeprowadzanie audytów wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa informacji z zachowaniem zasad obiektywności i niezależności audytorów, wynikających ze Standardów audytu wewnętrznego oraz z pkt 9.2 lit. e ISO 27001.

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 we Wrocławiu. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 21 października 2020 r.

Kontroler
Dawid Matschay
Inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektora
Marcin Kaliński

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektora
Marcin Kaliński

.....
podpis