



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.01.2020

**Pan
Wojciech Stanisław Błoński
Wójt
Gminy Długołęka**

Urząd Gminy Długołęka
ul. Robotnicza 12
55-095 Mirków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Długoleka, Długoleka, ul. Robotnicza 12, 55-095 Mirków (dalej: „Urząd” lub „Gmina”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Stanisław Błoński, Wójt Gminy Długoleka, od 6 listopada 2018 r. (dalej: „Wójt”) 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. 8 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	Waldemar Zimoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/98/2020 z 7 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Od 16 listopada 2014 r. do 6 listopada 2018 r., funkcję kierownika jednostki pełniła Pani Iwona Agnieszka Łebek.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania i zasady świadczenia usług elektronicznych umożliwiły ich sprawną oraz terminową realizację. Niemniej jednak za wyjątkiem ochrony danych osobowych, w Urzędzie nie wprowadzono odpowiednich rozwiązań organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania informacji.

W badanym okresie udostępniono 40 e-usług, w tym 38 z nich za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP, a dwie za pośrednictwem programu internetowego dostępnego dla mieszkańców Gminy „e-Biura Obsługi Interesanta” (dalej: „eBOI”). Popularyzacja przez Gminę tego typu usług dokonywana była jedynie za pośrednictwem lokalnych gazet, w których zamieszczano wzmianki informujące mieszkańców o wprowadzeniu punktu zakładania profilu zaufanego, czy też wydawania e-dowodu przez Urząd. Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono m.in. informacji o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną.

Przeprowadzone badanie na próbie 20 e-usług wykazało, że były one kierowane do załatwienia bez zbędnej zwłoki, a w przypadku potrzeby uzupełnienia lub korekty przedkładanych dokumentów nie było potrzeby osobistego stawiennictwa wnioskodawcy w Urzędzie. We wszystkich wymaganych przepisami sprawach obywatele otrzymywali odpowiedź lub decyzję drogą elektroniczną.

W okresie objętym kontrolą Urząd pomocniczo wykorzystywał elektroniczny obieg dokumentów (dalej: „EOD”), zapewniając jednocześnie sprawne i nieprzerwane działanie dedykowanej mu platformy informatycznej. Nie opracowano jednak procedur w zakresie stosowania EOD oraz załatwiania spraw w formie elektronicznej, w tym zasad weryfikacji podpisów elektronicznych przez pracowników.

Uprawnienia użytkowników komputerów objętych oględzinami nie pozwalały na zainstalowanie nieautoryzowanego oprogramowania, co spełniało wymogi określone w rozporządzeniu 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 KRI”).

W wyniku kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące m.in.: **[1]** niewdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (dalej: „SZBI”), a w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji (dalej: „PBI”), co było niezgodne z wymogami § 20 ust. 1 *rozporządzenia KRI*; **[2]** niezapewnienia pełnych szkoleń pracowników w zakresie bezpieczeństwa informacji, czym naruszono § 20 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia KRI*; **[3]** nierzetelnego przeprowadzania audytów wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa informacji, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI*; **[4]** braku wszystkich wymaganych informacji o zasobach informatycznych Urzędu, obejmujących ich rodzaj i konfigurację, co nie spełniało wymogów określonych w § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Świadczenie przez Urząd Gminy Długołęka e-usług

1.1. W „Strategii Rozwoju Gminy Długołęka na lata 2011-2020”⁵ (dalej: „Strategia”) we wszystkich trzech obszarach, tj.: „Wykorzystujemy wszystkie szanse rozwoju gospodarczego”, „Lepsze życie społeczności lokalnej”, oraz „Środowisko warunkiem życia i rozwoju”, nie uwzględniono zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Kontrola wykazała również, że nie opracowano i nie przyjęto w badanym okresie innych dokumentów uwzględniających rozwój usług świadczonych przez Urząd drogą elektroniczną.

Gmina Długołęka 25 sierpnia 2017 r. przystąpiła do projektu partnerskiego pn.: „Zwiększenie dostępności i jakości elektronicznych usług publicznych dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych Powiatu Wrocławskiego oraz ośmiu Gmin: Czernicy, Długołęki, Jordanowa Śląskiego, Kątów Wrocławskich, Kobierzyc, Mietkowa, Siechnic i Żórawiny”. Projekt ten był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 i miał na celu uruchomienie oraz upowszechnienie elektronicznych usług publicznych. W jego ramach Gmina uruchomiła elektroniczne biuro obsługi podatnika, rozbudowując tym samym internetowy program eBOI funkcjonujący od 2010 r. Wdrożyła również informatyczne rozwiązania w zakresie procesu obsługi podatkowej, a także rozbudowała e-formularze znajdujące się w ePUAP. Wartość projektu dla Gminy określona w tym projekcie wyniosła 580 560,00 zł, przy jej udziale własnym w kwocie 2 533,13 zł.

Zastępcę Wójta wyjaśnił, że Gmina w październiku 2020 roku planuje przystąpić do naboru o dofinansowanie na kolejny projekt mający na celu rozwój e-usług w Urzędzie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 w poddziale 2.1.2 E-usługi publiczne.

NIK zwraca uwagę, że w obowiązującej w Gminie Strategii, ani w innych dokumentach o tym charakterze, nie uwzględniono zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Zdaniem Izby, z uwagi na rosnące zainteresowanie obywateli załatwianiem spraw w sposób elektroniczny, wskazanym jest rozwijanie e-usług oraz uwzględnienie tych zagadnień w kolejnych dokumentach o charakterze strategicznym. Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy zagadnienia takie zostaną uwzględnione w nowej Strategii Gminy przygotowywanej na następne lata.

(akta kontroli str. 4-192)

1.2. Według stanu na 31 maja 2020 r., liczba usług elektronicznych dostępnych dla mieszkańców Gminy wynosiła 40, z czego w poszczególnych grupach usług świadczono:

- sprawy ogólne, skargi, wnioski, zapytania do Urzędu – jedną usługę;
- bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – jedną usługę;
- budownictwo, architektura, urbanistyka – cztery usługi;
- geodezja kartografia – dwie usługi;
- gospodarka komunalna – dwie usługi;
- komunikacja, drogownictwo i transport – jedną usługę;
- nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – jedną usługę;
- ochrona środowiska – jedną usługę;

⁵ Uchwała nr XII/198/11 Rady Gminy Długołęka z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Długołęka na lata 2011-2020.

- podatki i opłaty – trzy usługi;
- sprawy obywatelskie (dowody osobiste, meldunki, wybory) – 23 usługi;
- urodzenia, małżeństwa, zgony – jedną usługę.

Spośród wskazanych wyżej usług elektronicznych 38 udostępniano za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP, a dwie („Deklaracja, korekta deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” oraz „Pismo ogólne do urzędu”), za pośrednictwem programu internetowego eBOI.

(akta kontroli str. 193-198)

1.3. W I półroczu 2020 r. Urząd za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy e-PUAP na rzecz obywateli zrealizował łącznie 1 724 usług elektronicznych, z czego:

- 169 usług w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 28 lutego 2020 r.;
- 340 usług w okresie od 1 marca 2020 r. do 30 kwietnia 2020 r.;
- 1 215 usług w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.

Wyraźny wzrost liczby e-usług pomiędzy pierwszym a kolejnymi prezentowanymi okresami spowodowany był przejściem Urzędu na pracę zdalną wynikającą z epidemii COVID-19. Dodatkowo w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. wzrost liczby spraw załatwianych drogą elektroniczną spowodowany był także organizacją wyborów na Prezydenta RP, które odbywały się 10 maja oraz 28 czerwca 2020 r. (druga tura).

Usługi zrealizowane elektronicznie w I półroczu 2020 r. obejmowały głównie: [1] dopisanie do liczby wyborców – 608 spraw (wzrost o 1 300% względem wcześniejszego okresu), [2] zgłoszenie chęci głosowania korespondencyjnego – 126 spraw (brak wcześniej), [3] zameldowanie na pobyt stały – 124 spraw (wzrost o 30% względem wcześniejszego okresu), oraz [4] wnioski o wydanie dowodu osobistego – 116 spraw (wzrost o 50% względem wcześniejszego okresu). Należy również wskazać, że w okresie pomiędzy 1 maja 2020 r. a 30 czerwca 2020 r. nastąpił wzrost o 72% zgłaszanych przez obywateli spraw związanych z uzyskaniem z Urzędu odpisów aktu stanu cywilnego.

Natomiast w badanym okresie mniej niż pięć zrealizowanych usług drogą elektroniczną zanotowano w obszarach: bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe⁶; budownictwo, architektura, urbanistyka⁷; gospodarka komunalna⁸; komunikacja, drogownictwo i transport⁹; kultura, sport, turystyka, oświata¹⁰; nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe¹¹; rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo¹² oraz zdrowie i sprawy społeczne¹³, a także rozwój regionalny¹⁴. Jak ustalono w toku kontroli brak bieżącego monitoringu uniemożliwił podanie przez Urząd przyczyn niskiej realizacji e-usług w tych obszarach.

(akta kontroli str. 199-200)

1.4. W badanym okresie, w Urzędzie nie monitorowano na bieżąco poziomu wykorzystania e-usług realizowanych poprzez ePUAP. Nie zbierano także systematycznie i nie analizowano informacji na temat korzystania przez obywateli z usług świadczonych w formie elektronicznej. Wójt wyjaśnił, że monitoring w Urzędzie dotyczył jedynie bieżącego nadzoru nad pracownikami, sprawowanego w celu śledzenia przebiegu danej sprawy zgłoszonej przez obywatela drogą

⁶ Zrealizowano łącznie dwie usługi elektroniczne w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

⁷ Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

⁸ Zrealizowano łącznie dwie usługi elektroniczne w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

⁹ Zrealizowano łącznie cztery usługi elektroniczne w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

¹⁰ Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

¹¹ Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

¹² Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

¹³ Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

¹⁴ Brak zrealizowanych usług elektronicznych w I półroczu 2020 r. na rzecz mieszkańców.

elektroniczną, a w szczególności jedynie weryfikacji terminu załatwienia danej sprawy przez pracownika Urzędu.

(akta kontroli str. 201)

1.5. W okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej lub usprawnienia tej formy komunikacji z kontrolowaną jednostką.

(akta kontroli str.325-328)

1.6. Zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie była forma tradycyjna – papierowa, wspomagana EOD¹⁵. Natomiast w zakresie postępowania kancelaryjnego stosowano instrukcję kancelaryjną ustaloną przez Prezesa Rady Ministrów dla organów gmin i związków międzygminnych¹⁶ (dalej: „instrukcja kancelaryjna”).

W Urzędzie wprowadzono wspomagająco EOD przy użyciu narzędzia informatycznego „PROTON”¹⁷. Program ten posiadał funkcjonalność wspierania czynności kancelaryjnych odbywających się w Urzędzie, a także umożliwiał dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadził i tworzył dokumenty elektroniczne. W Urzędzie nie opracowano jednak procedur obsługi EOD oraz załatwiania spraw w formie elektronicznej, w tym procedury obejmującej weryfikację podpisów elektronicznych, co opisano w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W wyniku kontroli ustalono, że wpływające do Urzędu pisma w formie papierowej były opieczętownywane pieczęcią z datą wpływu w Biurze Podawczym. Natomiast pisma przesłane elektronicznie za pomocą e-PUAP były drukowane i podobnie jak wpływające drogą papierową, opieczętownywane datą wpływu. Następnie dokumenty papierowe skanowano i wprowadzano do systemu informatycznego PROTON. Po rejestracji dokumentu w systemie EOD, nadawał on numer, który nanoszono na wersję papierową pisma. Natomiast pisma wpływające do systemu EOD z platformy e-PUAP, po zatwierdzeniu odbioru, otrzymywały numer sprawy, a urzędnik nanosił go na wydrukowaną wersję papierową. W kolejnym kroku dokonywano rozdziału pism, zgodnie z ich właściwością, na wydziały lub dla Sekretarza Gminy. Wszystkie pisma zadekretowane odbierane były w formie papierowej w Biurze Podawczym Urzędu przez pracowników poszczególnych wydziałów. Otrzymane w ten sposób sprawy załatwiano w formie tradycyjnej (papierowej). Jak ustalono w jednym z wydziałów – Wydziale Organizacyjnym – odpowiedzi na pisma wpływające drogą elektroniczną wysyłane były również drogą elektroniczną za pomocą platformy ePUAP. Podpisany dokument był skanowany i wysyłany za pośrednictwem systemu PROTON przez platformę ePUAP. Wszystkie pisma, zarówno przeznaczone do przesyłki tradycyjnej, jak i elektronicznej, kopertowane były przez pracownika merytorycznego i przekazywane do Punktu Podawczego Urzędu gdzie korespondencja przekazywana była przedstawicielowi operatora pocztowego.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku dokumentów przesyłanych elektronicznie przez platformę ePUAP, zgodnie z § 59 instrukcji kancelaryjnej, *projekty pism przeznaczone do wysyłki za pomocą środków komunikacji elektronicznej*

¹⁵ Zarządzenie Wójta Gminy Długoleka nr 31/2011 z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie określenia systemu wykonywania czynności kancelaryjnych oraz wyznaczenia koordynatora czynności kancelaryjnych w Urzędzie Gminy Długoleka

¹⁶ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.).

¹⁷ Na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Długoleka nr 330/2010 z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Elektronicznego Obiegu Dokumentów w Urzędzie Gminy Długoleka przy wykorzystaniu programu PROTON.

przedstawia się do podpisu wyłącznie w postaci elektronicznej. W przypadku pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci elektronicznej podpisujący: podpisuje elektronicznie pismo w postaci elektronicznej; podpisuje odręcznie wydrukowaną treść pisma w postaci elektronicznej (egzemplarz przeznaczony do włączenia do akt sprawy). Tymczasem jak ustalono w toku kontroli w Urzędzie, pisma przeznaczone do wysyłki drogą elektroniczną podpisane były tradycyjnie, a następnie skanowane i przesyłane za pośrednictwem platformy ePUAP elektronicznie (z podpisem elektronicznym lub profilem zaufanym wysyłającego).

Weryfikacja opatrzenia dokumentów elektronicznych wpływających do Urzędu aktualnym podpisem elektronicznym/profilem zaufanym była dokonywana przez pracowników zajmujących się merytorycznie sprawą, z użyciem dostępnych funkcji oprogramowania użytkowanego oprogramowania (Acrobat Reader dla dokumentów PDF w formacie PAdES¹⁸) lub licencjonowanej aplikacji dedykowanej do weryfikacji podpisów elektronicznych Szafir. W przypadku dokumentów wpływających do Urzędu za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej z platformy ePUAP, podpisanych profilem zaufanym, uznawano mechanizm weryfikacyjny ePUAP, przyjmując, że w momencie wysyłki dokumentu nie ma możliwości złożenia nieważnego podpisu. Sprawdzeniu podlegało jednak urzędowe potwierdzenie przedłożenia oraz zgodność PESEL wnioskodawcy (weryfikowano, czy dana osoba składa pismo we własnym imieniu).

Według stanu na 20 lipca 2020 r. elektronicznym podpisem kwalifikowanym dysponowało łącznie 23 pracowników Urzędu, w tym m.in.: Wójt, Zastępca Wójta, Skarbnik oraz Sekretarz Gminy. Natomiast profil zaufany posiadało 23 pracowników Urzędu, a w czterech przypadkach ten sam pracownik posiadał podpis kwalifikowany oraz profil zaufany. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. narzędziami tymi zostało podpisanych łącznie 1 729 pism.

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

(akta kontroli str. 203-217)

1.7. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. do Urzędu poprzez ePUAP wpłynęło 1 724 spraw od mieszkańców Gminy, a także innych obywateli. W ramach przeprowadzonej kontroli zweryfikowano 20 wybranych losowo spraw, w tym 16 pochodziło z obszaru spraw obywatelskich, a cztery z obszaru gospodarki komunalnej¹⁹. We wszystkich sprawach dekretacja dokumentu nastąpiła niezwłocznie. W 13 przypadkach złożone dokumenty nie wymagały uzupełnienia, a w siedmiu przypadkach Urząd wezwał korzystającego z e-usługi do usunięcia braków lub poprawy formularzy. We wszystkich tych przypadkach wzywano o przedłożenie dokumentów niebędących w posiadaniu Urzędu, np. umów najmu lokali lub zdjęć spełniających wymagania dla dowodów osobistych. W każdym z tych przypadków wezwanie takie kierowane było elektronicznie na profil obywatela na ePUAP i nie wymagało osobistego stawiennictwa w siedzibie Urzędu. W przypadku spraw związanych z wnioskowaniem o wydanie dowodów osobistych system automatycznie komunikował się z Rejestrem Dowodów Osobistych, w pozostałych przypadkach brak było automatycznej komunikacji z innymi systemami IT wykorzystywanymi w Urzędzie. Uzyskanie informacji o stanie aktualnie załatwianej sprawy możliwe było telefonicznie lub e-mailowo, a dodatkowo w przypadku wniosków o wydanie dowodów osobistych obywatele mogli sprawdzić status

¹⁸ PDF Advanced Electronic Signatures – podpis elektroniczny dokumentów w formacie PDF.

¹⁹ W badanym okresie Urząd nie świadczył usług elektronicznych na rzecz obywateli z obszaru: komunikacja, drogownictwo, transport, geodezja oraz podatki i opłaty.

załatwianej sprawy na portalu obywatel.gov.pl. Jak wynikało z wyjaśnień Informatyka Urzędu, w określonych warunkach obywatel mógł sprawdzić status załatwienia swojej sprawy w sytuacji posiadania konta na eBOI, które mogło być scalone z kontem założonym na ePUAP.

(akta kontroli str. 218-222, 224-324, 598)

1.8. Zastępca Wójta wyjaśnił, że w latach 2016-2020 platforma ePUAP działała bez zarzutów z wyjątkiem czterech drobnych incydentów. Wszystkie incydenty zostały natychmiast zgłoszone do Centralnego Ośrodka Informatyki. Dotyczyły one problemów z zaciąganiem załączonych dokumentów z ePUAP do systemu wspomagającego obieg dokumentów. Sprawy które trafiły do Urzędu, a w których napotkano na problemy, zostały zakończone we właściwych terminach administracyjnych.

(akta kontroli str. 329-336)

1.9. W okresie objętym kontrolą zapewniono sprawne i nieprzerwane działanie platformy EOD użytkowanej w Urzędzie. W tym celu zawierano corocznie umowy z producentem tego oprogramowania na świadczenie usług serwisu, obejmujące identyfikację i likwidację awarii aplikacji.

W ramach umów autorskich producent oprogramowania świadczył usługi wsparcia technicznego w dni robocze w godzinach od 08:00 do 16:00. Usuwanie błędów działania systemu, zgłaszanych przez Urząd odbywała się odpowiednio:

- w ciągu 24 godzin roboczych od chwili zaakceptowania przez strony sposobu realizacji, w przypadku błędów krytycznych, uniemożliwiających pracę dowolnego z elementów programu, w tym, w szczególności, błędów powodujących utratę lub uszkodzenie danych;
- w ciągu pięciu dni roboczych od chwili zaakceptowania przez strony sposobu realizacji, w przypadku błędów, które nie umożliwiają pracy w systemie.

We wszystkich umowach określono również zasady komunikacji, a także kary umowne w przypadku opóźnień wynikających z usuwania błędów zaistniałych w systemie lub problemów z działaniem samego systemu.

W latach 2016-2020 producent użytkowanej platformy rozwiązywał zgłoszenia, zachowując czasy naprawy zapisane w umowie.

(akta kontroli str. 368-394)

1.10. Na podstawie przeprowadzonych 21 lipca 2020 r. oględzin strony internetowej Gminy²⁰ pod kątem informowania obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną oraz publikacji zarządzeń dotyczących kontrolowanego obszaru ustalono, że: [1] nie zamieszczono na niej informacji o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną oraz nie zamieszczono również wymaganych informacji na temat skrzynki podawczej ePUAP, [2] nie zawarto listy spraw możliwych do załatwienia w formie e-usług oraz nie zawarto informacji, że w celu skorzystania z e-usług przez obywatela, konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, [3] brak było również czytelnej informacji o sposobie uzyskania profilu zaufanego oraz informacji dotyczącej „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, co opisano poniżej w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Ponadto na stronie internetowej Urzędu znajdował się nieczytelny i niewielki przycisk nawigacyjny „System Elektronicznej Skrzynki Podawczej”, który kierował do zakładki eBOI, gdzie można było po zalogowaniu przez profil zaufany załatwić sprawy drogą elektroniczną. Jak wynika z wyjaśnień Informatyka Urzędu, trwały

²⁰ <https://gmina.dlugoleka.pl/>.

przygotowywania nowej strony internetowej, do której zgłosił potrzebę umieszczenia informacji dotyczących świadczenia usług drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 351-367, 395-401, 599)

1.11. W okresie objętym kontrolą, a w szczególności w okresie od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. pracownicy Urzędu brali udziału w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych dotyczących zagadnień związanych pośrednio z realizacją e-usług. Dotyczyły one w szczególności systemu EOD, e-rejestrów, obsługi eBOI oraz obsługi podatnika. W 11 szkoleniach uczestniczyło łącznie 54 pracowników.

W badanym okresie, poza instruktorem stanowiskowym, pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacji, co opisano w sekcji dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 53-75, 337-350)

1.12. W dniu 31 grudnia 2015 r. przyjęto system zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie Gminy Długoleka²¹ (dalej: SZBI), o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 *rozporządzenia KRI*. Nie został on jednak wdrożony, co opisano w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą wprowadzono i wdrożono w Urzędzie polityki dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych. W tym zakresie przyjęto 17 listopada 2015 r. „Politykę bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Gminy Długoleka” oraz „Instrukcję zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Gminy Długoleka”. Natomiast 18 listopada 2019 r. wprowadzono zarządzeniem nr 380/2019 Wójta Gminy Długoleka „Politykę ochrony danych osobowych w Urzędzie Gminy Długoleka”, uchylając wcześniejsze obowiązujące w tym zakresie dokumenty.

(akta kontroli str. 402-469)

1.13. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono jedynie aktualizację dokumentów dotyczących bezpieczeństwa danych osobowych. W związku z niewdrożeniem SZBI, aktualizacja ta nie spełniała wymogów wynikających z § 20 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia KRI*. Wskazane regulacje zobowiązywały bowiem kierownictwo podmiotu publicznego do zapewnienia aktualizacji regulacji wewnętrznych SZBI w zakresie dotyczącym „zmieniającego się otoczenia”.

(akta kontroli str. 402-469)

1.14. Obowiązujące w Urzędzie regulacje w zakresie bezpieczeństwa danych osobowych zawierały ogólne procedury dotyczące obszaru bezpieczeństwa informacji, takie jak:

- nadawania uprawnień w systemie informatycznym;
- wykorzystywania nośników danych;
- uwierzytelniania i przydziału haseł dla administratorów systemów, użytkowników oraz częstotliwość ich zmiany;
- rozpoczęcia i zakończenia pracy w systemie informatycznym;
- pracy po zaniku napięcia;
- zabezpieczenia systemu informatycznego przed nieautoryzowaną działalnością;
- korzystania z komputerów przenośnych;
- sporządzania i przechowywania kopii zapasowych;
- przygotowywania systemu informatycznego do napraw, przeglądów i konserwacji.

(akta kontroli str. 405-450)

²¹ Zarządzenie nr 393/2015 Wójta Gminy Długoleki z dnia 31 grudnia 2015 r.

1.15. Jak wynika z przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin, pracownicy Urzędu nie posiadali aktualnych i pełnych informacji o zasobach informatycznych jednostki, obejmujących ich rodzaj i konfigurację, co nie spełniało wymogów określonych w § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.

Do utrzymywania w Urzędzie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację wykorzystywano oprogramowanie GLPI²² wraz z wtyczką FusionInventory²³. W tym systemie były widoczne komputery stacjonarne, laptopy jak i serwery. Nie ewidencjonowano w nim jednak urządzeń sieciowych takich jak drukarki, switche czy routery. Nieprawidłowości w tym zakresie zostały opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Na dzień przeprowadzenia oględzin, tj. 21 lipca 2020 r. Urząd posiadał 39 laptopów, 106 komputerów stacjonarnych i trzy serwery. Wszystkie te zasoby widoczne były w systemie GLPI. Wszystkie laptopy używane do pracy zdalnej posiadały włączoną funkcję szyfrowania. W toku przeprowadzonych oględzin na próbie 10 komputerów, jednego serwera oraz dwóch laptopów stwierdzono, że system GLPI wskazywał dla nich aktualne dane, m.in. w zakresie zainstalowanego oprogramowania, sprzętu, konfiguracji systemu oraz osoby odpowiedzialnej/użytkownika.

(akta kontroli str. 470-481)

1.16. Uprawnienia użytkowników 10 komputerów objętych oględzinami²⁴ nie pozwalały na zainstalowanie nieautoryzowanego oprogramowania. Żaden z testowanych użytkowników nie posiadał przyznaných uprawnień administracyjnych w tym zakresie. W jednym przypadku podczas próby rozpoczęcia instalacji programu nie pojawiło się okienko do podania poświadczeń administratora. Jednak mimo tego, instalacja nie rozpoczęła się, tym samym należy stwierdzić, że we wszystkich badanych przypadkach stan ten był zgodny z § 20 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia KRI*.

(akta kontroli str. 470-481)

1.17. Badanie przeprowadzone na próbie obejmujących 17 byłych pracowników Urzędu, którzy zakończyli zatrudnienie w latach 2016-2020, wykazało, że w 12 przypadkach osoby miały nieaktywne lub zlikwidowane konta w domenie oraz użytkowanych przez nich systemach. Likwidacja/dezaktywacja kont była dokonywana przez Informatyka na podstawie przedkładanych e-mailowo formularzy, których kopie były przez niego przechowywane. W trzech przypadkach konta badanych pracowników były włączone z powodów dostępu do zasobu pracownika lub jego tymczasowego powrotu do pracy, np. wykonywania czynności wyborczych. W dwóch przypadkach konta byłych pracowników były nadal aktywne, Informatyk nie posiadał w swoich zasobach zgłoszenia zamknięcia poszczególnego profilu, tym samym działanie takie było niezgodne z zasadami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia KRI*, co opisano w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 482-505)

1.18. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny zatrudniony w Urzędzie przeprowadzał raz w roku audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. Stwierdzony w wyniku kontroli brak wdrożonego SZBI, a w szczególności PBI, budzi wątpliwość w zakresie rzetelności wykonywania przeglądów przez audytora

²² System zarządzania zasobami IT o otwartym kodzie źródłowym, system śledzenia problemów i system obsługi.

²³ Agent inwentaryzacyjny, tworzy lub aktualizuje informacje widoczne w GLPI.

²⁴ W tym: pięciu laptopów oraz pięciu komputerów stacjonarnych.

w ramach ww. audytów, co opisano w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 506-597)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono informacji o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną. Ponadto nie zamieszczono wymaganych informacji na temat Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP, nie zawarto listy spraw możliwych do załatwienia w formie e-usług oraz informacji, że w celu skorzystania z e-usług przez obywatela, konieczne jest posiadanie profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną. Na administrowanej przez Urząd stronie nie zawarto również czytelnej informacji o sposobie uzyskania profilu zaufanego oraz żadnej informacji dotyczącej „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną.

Brak zamieszczenia ww. informacji na stronie internetowej Urzędu było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo w odniesieniu do braku informacji w zakresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP, naruszono § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych²⁵.

Wójt Gminy wyjaśnił, że stwierdzony w trakcie oględzin brak usystematyzowanej informacji na temat e-usług zostanie w najbliższym czasie uzupełniony. Ponadto Informatyk Urzędu wskazał, że podmiot ten był w trakcie zlecenia przygotowywania nowej strony internetowej, do której zgłoszone zostały potrzeby zamieszczenia wszelkich informacji wskazanych w trakcie kontroli przez kontrolera NIK, a dotyczących problematyki świadczenia e-usług.

(akta kontroli str. 353, 395-401)

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zapewniono całościowych szkoleń pracowników w zakresie bezpieczeństwa informacji, uwzględniających m.in.: zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutki naruszenia bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawną, co naruszało § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

W przedstawionych wyjaśnieniach Sekretarz Gminy wskazał, że pracownicy Urzędu uczestniczyli w szkoleniach.

W ocenie NIK szkolenia te nie dotyczyły wskazanych w nieprawidłowości tematów, a były jedynie szkoleniami stanowiskowymi dotyczącymi obsługi wdrożonych programów wspomagających procedurę obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 53-75, 337-350)

3. W Urzędzie pomimo wyznaczenia jako podstawowy tradycyjnego (papierowego) sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw oraz powszechnego stosowania EOD jako sposobu pomocniczego w tym zakresie, nie opracowano procedur EOD oraz załatwiania spraw w formie elektronicznej, w tym weryfikacji podpisów elektronicznych. W ocenie NIK zaniechanie to było działaniem nierzetelnym, gdyż funkcjonujące uregulowania wewnętrzne nie uwzględniały stanu rzeczywistego, tj. pomimo przyjęcia tradycyjnego sposobu dokumentowania, znacząca liczba spraw była dokumentowana elektronicznie w systemie PROTON.

²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 180.

Sekretarz Gminy przyznał, że formalnie nie uregulowano procedur w tym zakresie, ale w najbliższym czasie zostanie to wykonane.

(akta kontroli str. 201-204)

4. W Urzędzie nie wdrożono SZBI, a w szczególności PBI, przyjętych zarządzeniem nr 393/2015 Wójta Gminy Długołęki z dnia 31 grudnia 2015 r.²⁶, czym naruszono § 20 ust. 1 *rozporządzenia KRI*. Zgodnie z tą regulacją *podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność*.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt poinformował, że dokumentacja dotycząca SZBI znajdowała się w materiałach pozostawionych przez niepracującego już w Urzędzie Kierownika Wydziału Organizacyjnego. W związku z licznymi zmianami personalnymi i organizacyjnymi wspomniane materiały nie były zachowane w uporządkowanej formie, a dokumentacja dotycząca SZBI została odnaleziona w trakcie przedmiotowej kontroli.

NIK wskazuje, że w Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających zapoznanie się pracowników z przyjętym SZBI (zarówno w dokumentacji po byłym kierowniku oraz w aktach osobowych pracowników), a wprowadzające go zarządzenie, nie zostało upublicznione w BIP Urzędu w zakresie wymaganym postanowieniami § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie *sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych*²⁷.

Wójt wyjaśnił w tym zakresie, że jednostka zamierza w najbliższym czasie przeprowadzić publikację tego zarządzenia oraz aktualizację i dostosowanie SZBI do aktualnie panujących warunków i standardów.

(akta kontroli str. 402-469)

5. Uprawnieni pracownicy Urzędu nie posiadali kompletnych i aktualnych informacji o zasobach informatycznych jednostki obejmujące ich rodzaj i konfigurację, co nie spełniało wymogów określonych w § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*. W użytkowanym systemie służącym inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania (GLPI) nie były ewidencjonowane urządzenia sieciowe takie jak drukarki, switchy czy routery.

Informatyk Gminy poinformował o trwającym procesie wdrażania dodatkowego oprogramowania, które pozwoli inwentaryzować, a także „na żywo” monitorować wszystkie urządzenia sieciowe, w tym również switchy, routery czy drukarki. Prace zostały zaplanowane i uzgodnione z Sekretarzem Gminy, a wdrożenie planowano zakończyć w I półroczu 2020 r. Jednak w sytuacji zagrożenia epidemicznego i realizacji zadań związanych z pracą zdalną Urzędu, wdrożenie zostało odłożone na późniejszy termin.

(akta kontroli str. 470-481)

6. W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny zatrudniony w Urzędzie przeprowadzał raz w roku audyt dotyczący bezpieczeństwa informacji. Zakres przeprowadzonych audytów obejmował obszar bezpieczeństwa informacji związanych z danymi osobowymi. W ocenie Izby z uwagi na brak wdrożenia SZBI, a w szczególności PBI, przedmiotowe audyty przeprowadzone zostały nierzetelnie,

²⁶ W sprawie wprowadzenia Systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie Gminy Długołęka.

²⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 180.

a tym samym nie wypełniono obowiązku określonego w § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI*.

Audyt wewnętrzny Gminy wyjaśnił, że w latach 2016-2020 dokonując audytów bezpieczeństwa informacji nie miał świadomości jak szczegółowo powinien wyglądać taki audyt, gdyż § 20 ust. 2 *rozporządzenia KRI* nie precyzuje co powinien on zawierać.

(akta kontroli str. 506-597)

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. Wprowadzenie procedur elektronicznego obiegu dokumentów oraz załatwiania spraw w formie elektronicznej w Urzędzie.
 2. Objęcie pracowników Urzędu stosownymi szkoleniami w zakresie bezpieczeństwa informacji.
 3. Wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, a w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 1 *rozporządzenia KRI*.
 4. Rzetelne przeprowadzanie audytów wewnętrznych dotyczących bezpieczeństwa informacji, w zakresie przewidzianym w *rozporządzeniu KRI*.
 5. Zapewnienie inwentaryzowania całego sprzętu posiadanego w Urzędzie, zgodnie z wymogami § 20 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia KRI*.
 6. Zapewnienie zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu informacji o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną, w tym dotyczących Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP, listy spraw możliwych do załatwienia w formie e-usług oraz informacji o konieczności posiadania przez obywatela profilu zaufanego lub „nowego” dowodu osobistego z warstwą elektroniczną, w przypadku korzystania z e-usług.
 7. Zamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji dotyczących Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP, wymaganych postanowieniami § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych.

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
wykonania wniosków

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

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

Wrocław, października 2020 r.

Kontroler:
Waldemar Zimoch
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis