



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.01.2020



00869720

Dariusz Latarowski  
Burmistrz Miasta Grajewo  
Urząd Miasta w Grajewo  
ul. Strażacka 6a, 17-200 Grajewo

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Grajewa <sup>1</sup> , ul. Strażacka 6a,17-200 Grajewo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Lатарowski, Burmistrz Miasta Grajewa od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Świadczenie przez jednostki 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 w 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Piotr Żukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/75/2020 z 5 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej „Urząd” lub „UM”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wdrożone w Urzędzie zasady świadczenia usług elektronicznych umożliwiały ich sprawną i terminową realizację. Zapewniały również bezpieczne gromadzenie i przetwarzanie baz danych wykorzystywanych w Urzędzie. Brak procedur wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa może mieć jednak negatywny wpływ na zachowanie bezpieczeństwa informacji.

Sprawną organizację zgłaszania, procedowania i rozstrzygania spraw wnoszonych przez obywateli w formie elektronicznej umożliwiały wykorzystywane przez Urząd dwie Elektroniczne Skrzynki Podawcze (ESP), umieszczone na platformie ePUAP<sup>4</sup> i Wrota Podlasia. Za ich pośrednictwem obywatele mogli skorzystać z 66 e-usług ujętych w 11 z 18 funkcjonujących grup usług. Napływające sprawy, mimo że rozpatrywane w tradycyjnej formie (papierowej), były załatwiane bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem posiadanych informacji i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych bez zobowiązania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych danych, informacji lub dokumentów, które były w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej. Wprowadzony w Urzędzie system elektronicznego zarządzania dokumentami stosowano jako wspomagający do ewidencjonowania i rejestrowania przesyłek elektronicznych.

Urząd informował obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną, zamieszczając w tym celu na stronie internetowej Miasta Grajewa odnośnik przekierowujący do profilu Urzędu na platformie ePUAP oraz informacje o spełnieniu koniecznych warunków do skorzystania z e-usług, tj. wymogu posiadania profilu zaufanego i sposobach jego uzyskania. W efekcie w Urzędzie w I półroczu 2020 r. zgłoszono 244 sprawy, w ramach ośmiu z 11 grup e-usług, przygotowanych dla mieszkańców.

Urząd prawidłowo zabezpieczył sprzęt informatyczny przed nieuprawnionym dostępem i instalacją oprogramowania niedopuszczonego przez administratora sieci. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, polegające na naruszeniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>5</sup>, które mogą mieć wpływ na zachowanie bezpieczeństwa informacji. Nie opracowano i nie wdrożono bowiem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji, a od 1 stycznia 2017 r. nie prowadzono corocznych audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### Świadczenie przez Urząd e-usług

#### Opis stanu faktycznego

1. W dokumentach strategicznych Miasta nie uwzględniono zapisów dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Sekretarz Miasta wskazał: iż *opracowano i przyjęto Zarządzenie nr 230/16 Burmistrza Miasta Grajewa z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywaniem czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Grajewa oraz Zarządzenie nr 231/16 Burmistrza Miasta Grajewa z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wyznaczenia koordynatora czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Grajewa*. W dokumentach tych nie określono terminu wdrożenia działań dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. (akta kontroli str. 33)

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

<sup>4</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem KRI”.

2. Według stanu na 31 maja 2020 r. Urząd udostępniał 66 usług elektronicznych, za pośrednictwem dwóch ESP, w tym:

- 58 usług na platformie ePUAP,
- osiem usług na platformie Wrota Podlasia, obejmująca swoim zasięgiem województwo podlaskie.

Usługi udostępniano w 11 kategoriach, w szczególności w zakresie:

- spraw obywatelskich (dowody osobiste, meldunki, wybory) – 22 usługi<sup>6</sup>;
- podatków i opłat – 15 usług<sup>7</sup>;
- urodzenia, małżeństwa i zgonów – dwie usługi<sup>8</sup>.

W przypadku pięciu kategorii, w tym [1] bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (imprezy masowe, zgromadzenia publiczne, sprawy obronne); [2] kultura, sport, turystyka, oświata; [3] rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo; [4] zdrowie i sprawy społeczne (pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki) i [5] inne – Urząd udostępnił mieszkańcom po jednej usłudze<sup>9</sup>.

W Urzędzie nie udostępniano usług elektronicznych w sześciu dziedzinach: [1] Geodezja i Kartografia, [2] Gospodarka komunalna, [3] Komunikacja, drogownictwo i transport, [4] Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe, [5] Ochrona praw konsumentów, [6] Rozwój regionalny. (akta kontroli str. 49-56)

3. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. mieszkańcy zgłosili do Urzędu 244 sprawy za pośrednictwem dwóch ESP, w tym:

- 20 spraw od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.,
- 40 spraw od 1 marca do 30 kwietnia 2020 r.,
- 184 spraw od 1 maja do 30 czerwca 2020 r.

Znaczny wzrost zainteresowania mieszkańców e-usługami odnotowano w okresie epidemii COVID-19 (od 1 marca do 30 czerwca 2020 r.) do Urzędu wpłynęło w tym czasie 224 sprawy z 244 (92%) zarejestrowanych w I półroczu 2020 r. Największy wzrost liczby e-usług odnotowano w przypadku dowodów osobistych i meldunków oraz wyborów. Dotyczyło to przede wszystkim spraw związanych ze zgłaszaniem wniosków o wydanie dowodu osobistego (15 wniosków przy pięciu złożonych wcześniej), rejestracją urodzenia dziecka (osiem wniosków przy trzech wcześniej) oraz wniosków o zameldowanie lub wymeldowanie (11 wniosków przy braku wcześniejszych). Wzrost napływu spraw z zakresu wyborów (162 przy braku spraw tego typu od 1 stycznia do 29 lutego 2020 r.) wynikał z zaplanowanych na 28 czerwca 2020 r. wyborów Prezydenta RP.

W pozostałych sześciu z 11 kategoriach zainteresowanie klientów Urzędu możliwością załatwienia sprawy za pomocą e-usług było znikome<sup>10</sup> lub na poziomie zerowym.

(akta kontroli str. 49-56)

<sup>6</sup> M.in. wnioski o zameldowanie się na pobyt stały lub czasowy, zgłoszenie wymeldowania z pobytu czasowego, zgłoszenie wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej, sprawdzenie danych zawartych w rejestrze PESEL i rejestrach mieszkańców oraz usunięcie niezgodności w przypadku ich wystąpienia, dopisanie się do spisu wyborców, udostępnienie rejestru wyborców, wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, udostępnianie z Rejestru Dowodów Osobistych dokumentacji związanej z dowodami osobistymi.

<sup>7</sup> M.in. złożenie DT-1 deklaracja na podatek od środków transportowych, DR-1 deklaracja na podatek rolny – Ministerstwo Finansów, IN-1 Informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych – Ministerstwo Finansów, PPD-1 udzielenie pełnomocnictwa do doręczeń.

<sup>8</sup> Dotyczyły zgłoszenia urodzenia dziecka oraz wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego.

<sup>9</sup> Dotyczyło to m.in. złożenia zawiadomienia o organizacji zgromadzenia publicznego, wniosku o wpis do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie, wniosku o zasiłek powodziowy w kwocie do 2 tys. zł, złożenia deklaracji lub wniosku Rodzina 500+.

<sup>10</sup> Dotyczyło to bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (zgromadzenia publiczne), budownictwa, architektury, urbanistyki, kultury, sportu, turystyki i oświaty, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybołówstwa, zdrowia i spraw społecznych.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: „*brak zainteresowania lub znikome zainteresowanie usługami świadczonymi w formie elektronicznej może wynikać w szczególności z: [1] braku zaufania znacznej części społeczeństwa, zwłaszcza osób starszych do e-usług i załatwiania spraw tą drogą oraz brak umiejętności korzystania z Internetu, [2] niewielkiej liczby mieszkańców miasta posiadających profil zaufany (około 13,04% mieszkańców Polski według danych Ministerstwa Cyfryzacji z 12.02.2020 r.), [3] braku jednego miejsca, z którego obywatel mógłby załatwić sprawy elektronicznie (rozproszenie wynikające z wprowadzania regionalnych platform e-usług, platformy epuap.gov.pl, obywatel.gov.pl, usługa Mój GOV itd., w których e-usługi były równolegle udostępniane).*

Sekretarz Miasta wskazał jednocześnie, że: „*z zestawienia liczby usług elektronicznych zrealizowanych w UM Grajewo w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. za pośrednictwem ePUAP wynika, że obywatele najczęściej korzystają z usług oferowanych centralnie np. wydanie dowodu osobistego, aktu stanu cywilnego, dopisanie do spisu wyborców, zameldowanie na pobyt stały i czasowy. Natomiast sprawy obywateli z zakresu architektury, geodezji, nieruchomości, ochrony środowiska będące z natury rzeczy bardziej złożone, wymagające często długotrwałych postępowań administracyjnych, dostarczania wielu dokumentów, opinii, są prostsze do załatwienia drogą tradycyjną zwłaszcza wówczas, gdy w niewielkich miejscowościach i urzędach obywatele preferują bezpośredni kontakt z urzędnikiem.*” (akta kontroli str. 42)

4. Urząd nie gromadził danych i nie analizował w sposób usystematyzowany poziomu wykorzystania przez obywateli e-usług realizowanych przez ePUAP. (akta kontroli str. 33)

Sekretarz Miasta poinformował, że poziom wykorzystania e-usług realizowanych za pośrednictwem ePUAP nie był objęty stałym monitoringiem w stosunku do obywateli i przedsiębiorców. W jego ocenie „*za pewną formę monitoringu można uznać przedkładane przez Urząd do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania GUS SSI – 03 wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych.*” (akta kontroli str. 33)

5. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy Grajewa nie składali skarg w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Nie odnotowano również w tym czasie wpływu do Urzędu wniosków w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji. (akta kontroli str. 33, 94)

6. W Urzędzie podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych (dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw) był system tradycyjny (papierowy<sup>11</sup>). W związku z realizacją projektu pn. „*Wdrożenie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa*”<sup>12</sup>, zakładającego wdrożenie do użytkowania programu elektronicznego zarządzania dokumentacją („EZD SmartDoc”), od 15 stycznia 2016 r. w Urzędzie wprowadzono teleinformatyczny system do elektronicznego zarządzania dokumentacją, jako system wspomagający. Tradycyjny systemem prowadzenia dokumentacji pozostał obowiązującym, jednak sprawy, które wpływały na nośniku papierowym były rejestrowane przez Sekretariat w systemie EZD (w tym skanowane w celu wprowadzenia do obrotu elektronicznego w tym systemie). (dowód: akta kontroli str. 26-28, 33)

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. kwalifikowany podpis elektroniczny w Urzędzie posiadało 19 osób, w tym Burmistrz, Z-ca Burmistrza, Sekretarz i Skarbnik Gminy, Przewodniczący i Wiceprzewodniczący Rady Miasta, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego i jego zastępca oraz pracownicy administracyjni<sup>13</sup>. Profil zaufany w Urzędzie posiadało natomiast 20 pracowników.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 230/16 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywaniem czynności kancelaryjnych Urzędzie Miasta Grajewo oraz zarządzenie nr 231 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie wyznaczania koordynatora czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Grajewo.

<sup>12</sup> Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 Osi Priorytetowej IV Społeczeństwo informacyjne nr WND-RPPD.04.01.00-20-002/11.

<sup>13</sup> Pracownicy ci załatwiali sprawy administracyjne między innymi związane z prowadzeniem bazy CEIDG, Płatnik oraz systemu SL2014, ePUAP i ePFRON.

Od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r. podpisem elektronicznym opatrzone 859 pisma, z czego: 370 podpisali pracownicy obsługujący system CEIDG, 204 – Burmistrz, 88 – Skarbnik Miasta Grajewo, a 45 pisma – Przewodniczący Rady Miasta.

(akta kontroli str. 34-35)

7. Kontrolą objęto próbę dwudziestu spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP:

- cztery z obszaru gospodarka komunalna – dwie deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i trzy wnioski o odroczenie terminu płatności podatku,
- dwie z obszaru sprawy osobowe, dowody osobiste – wniosek o wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną oraz wniosek o udostępnienie danych z rejestru dowodów osobistych,
- dwa z obszaru sprawy obywatelskie, wybory – dwa wnioski o dopisanie do spisu wyborców,
- trzy z obszaru sprawy obywatelskie akty stanu cywilnego – wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego (dwóch aktów urodzenia i jednego odpisu),
- dwa z obszaru sprawy osobowe meldunki – dwa zgłoszenia miejsca pobytu stałego,
- trzy z obszaru budownictwo, architektura, urbanistyka – dwa wnioski o uzgodnienie dokumentacji projektowej i jeden wniosek o uzgodnienie usytuowania obiektu budowlanego,
- dwie z obszaru sprawy osobowe, urodzenia – zgłoszenie urodzenia dziecka,
- dwie z obszaru pisma ogólne – wniosek o udostępnienie informacji publicznych oraz wniosek o przedłużenie terminu składania oferty. (akta kontroli str. 316-320)

Analiza wybranych spraw, które wpływały za pośrednictwem ePUAPu wykazała, że we wszystkich przypadkach przygotowano dla mieszkańców na portalach karty usług zawierające informacje z: [1] opisem usługi; [2] podstawą prawną; [3] miejscem złożenia dokumentów; [4] miejscem załatwienia sprawy; [5] listą wymaganych dokumentów; [6] opłatami; [7] terminami załatwienia sprawy oraz [8] trybem odwoławczym. Wszystkie zgłoszenia zostały podpisane elektronicznie. Podpis został pozytywnie zweryfikowany przez pracownika Urzędu. Stosownie do obowiązującej w Urzędzie *Instrukcji kancelaryjnej*, każdą sprawę wydrukowano z systemu i zarejestrowano w Kancelarii Ogólnej w dzienniku podawczym. Ich procedowanie odbywało się zaś w tradycyjnym systemie papierowym.

Analiza wykazała również, że:

- we wszystkich 20 analizowanych sprawach przesłanych drogą elektroniczną do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP, na wydrukowanych pismach, umieszczono dekretację zawierającą wskazanie osoby lub komórki organizacyjnej, wyznaczonej do załatwienia sprawy, co było zgodne z postanowieniami § 39 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,
- we wszystkich analizowanych sprawach wnioski lub pisma złożone za pośrednictwem platformy ePUAP nie wymagały uzupełnienia – Urząd nie zobowiązywał wnioskodawców do dostarczania dodatkowych danych, informacji lub dokumentów, które były w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej<sup>14</sup>,
- przy załatwianiu 14 spraw Urząd, korzystając z oprogramowania „Źródło”, pozyskiwał dane gromadzone w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych, tj.: PESEL (zgłoszenie urodzenia dziecka), Rejestr Dowodów Osobistych (cztery wnioski o wydanie dowodu osobistego z warstwą elektroniczną) i Baza Usług Aktu Stanu Cywilnego (trzy wnioski o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego),

<sup>14</sup> W jednym przypadku podczas rozpatrywania zgłoszenia urodzenia dziecka, Urząd uzupełnił posiadaną dokumentację o kartę urodzenia dziecka nadesłaną w formie papierowej przez jednostkę służby zdrowia.

- komórki merytoryczne Urzędu załatwiały sprawy bez zbędnej zwłoki: 17 spraw załatwiono w terminie od jednego do dwóch dni od daty wpływu do Urzędu (sprawy z obszarów gospodarka komunalna, sprawy obywatelskie wybory, akty stanu cywilnego, sprawy osobowe meldunki i budownictwo, architektura, urbanistyka), a trzy z obszaru sprawy osobowe dowody osobiste oraz uzgodnienia projektów budowlanych od jednego do dwóch miesięcy,
- podczas rozpatrywania zgłoszonych spraw nie było konieczności kontaktu drogą elektroniczną z inną jednostką administracji publicznej, w celu uzyskania posiadanych już przez te jednostki danych, informacji lub dokumentów dotyczących rozpatrywanej sprawy.

Wydane rozstrzygnięcia były przekazywane zgodnie ze wskazaniem zawartym we wniosku, głównie w formie papierowej (w sześciu przypadkach rozstrzygnięcie przesłano listownie), w trzech przypadkach za pośrednictwem platformy ePUAP, w dwóch – drogą e-mailową, w trzech – telefonicznie, a w sześciu (deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i jedna sprawa pozostawiona bez dalszego procedowania) przesyłanie rozstrzygnięcia nie było konieczne. (akta kontroli str. 316-320)

8. Zasady zgłaszania awarii dotyczących funkcjonowania ESP, zlokalizowanej na platformie ePUAP, zostały określone w instrukcjach zamieszczonych na stronie internetowej [www.epuap2.gov.pl](http://www.epuap2.gov.pl). Dla użytkowników, w razie problemów z funkcjonowaniem platformy, przygotowano aktywny formularz kontaktowy, numer telefonu i adres e-mailowy, za pomocą których można było skontaktować się z centrum serwisowym Service Desk w razie awarii. (akta kontroli str. 31-36)

W przypadku platformy Wrota Podlasia administrator strony przygotował numer telefonu i adres e-mailowy, za pomocą których można było zgłosić do helpdesk problemy w działaniu tej platformy.

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji awarii występujących w funkcjonowaniu platformy ePUAP i Wrota Podlasia. Sekretarz Miasta podał, że: *„sporadycznie zdarzały się problemy wydajnościowe platformy ePUAP, prawdopodobnie było to związane z okresowo większym obciążeniem systemu. W związku z ciągłym rozwojem systemów operacyjnych oraz przeglądarek internetowych, zdarzały się problemy z poprawnym funkcjonowaniem wtyczki odpowiadającej za obsługę podpisu elektronicznego w ramach platformy ePUAP. Zdaniem Sekretarza Miasta: wymienione wyżej problemy nie miały negatywnego wpływu na terminy rozpatrywania spraw załatwianych w Urzędzie Miasta Grajewo.* (akta kontroli str. 36)

9. Od 2016 r. Urząd korzysta pomocniczo z systemu EZD SmartDoc, dostarczonego w ramach projektu pn. *„Wdrożenie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa”* (szerzej sprawa opisana została w pkt 6 wystąpienia). Obsługa serwisowa tego systemu odbywała się za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (Instytucji Zarządzającej projektem), która w ramach realizowanego projektu zawarła umowę z firmą zewnętrzną na świadczenie usług gwarancji, wsparcia i asysty technicznej na posiadane przez Urząd: system EZD SmartDoc oraz Lokalną Szynę Danych).

Umowa z firmą zewnętrzną wygasła 21 maja 2020 r.<sup>15</sup> i Urząd poinformowany został przez Instytucję Zarządzającą, że obowiązek zabezpieczenia posiadanych systemów EZD SmartDoc od 22 maja 2020 r. do 19 maja 2021 r. (koniec okresu trwałości projektu) ciąży na Urzędzie.

Urząd 8 kwietnia 2020 r. otrzymał od firmy Maxto spółki z o.o. S.K.A ofertę: *na usługę wsparcia i asysty technicznej Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów SmartDoc wraz z lokalną szyną danych dla Urzędu i wszystkich jego jednostek podległych.* Do 15 lipca 2020 r. Urząd nie przyjął powyższej oferty i nie wybrał podmiotu świadczącego usługi serwisowe systemu SmartDoc. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że: *obecnie Urząd Miasta Grajewo analizuje ofertę cenową oraz warunki zapisane w projekcie umowy na wsparcie i asystę*

<sup>15</sup> Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego poinformował wszystkich swoich partnerów, w tym Urząd o wygaśnięciu 21 maja 2020 r. umowy z firmą MAXTO.

*techniczną oprogramowania SEOD przedstawione przez firmę Maxto spółka z ograniczoną odpowiedzialnością S.K.A.* (akta kontroli str. 57-93, 96-98)

10. Urząd w latach 2016–2020 (I półrocze), w celu informowania obywateli o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną, podejmował następujące działania:

- informował – za pośrednictwem strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i dedykowanej podstrony z bezpośrednim odnośnikiem do skrzynki podawczej ePUAP – o możliwości załatwienia spraw przez Internet,
- za pośrednictwem strony promocyjnej Miasta ([www.grajewo.pl](http://www.grajewo.pl)<sup>16</sup>) umożliwił przejście do katalogu spraw (profilu Urzędu) na platformie ePUAP oraz Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia,
- umieszczał plakaty promujące załatwianie spraw przez Internet w gablocie przed siedzibą Urzędu oraz na tablicach ogłoszeń wewnątrz Urzędu,
- w związku z epidemią wywołaną zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, wykonywanie zadań o charakterze publicznym w siedzibie Urzędu zostało ograniczone – w oficjalnych ogłoszeniach zamieszczanych na stronie internetowej Urzędu znajdowała się prośba do mieszkańców o korzystanie m.in. z możliwości załatwiania spraw za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP. (akta kontroli str. 37-63)

W celu ułatwienia petentom skorzystania z e-usług na stronie internetowej Urzędu zamieszczono linki przekierowujące na stronę ePUAP. Taki sam link zamieszczono na stronie BIP Urzędu wraz z informacją, że w celu skorzystania z ePUAP niezbędne jest spełnienie dwóch warunków: [1] założenie indywidualnego (darmowego) konta użytkownika na platformie ePUAP (z linkiem do filmu instruktażowego), [2] posiadanie profilu zaufanego ePUAP (z linkiem do strony zawierającej informacje o jego funkcjonowaniu). Jednocześnie wskazano, że: *użytkownik posiadający profil zaufany ma możliwość podpisywania pism kierowanych drogą elektroniczną do urzędów administracji publicznej. W tym zakresie podpis elektroniczny potwierdzony danymi Profilu Zaufanego jest bezpłatną alternatywą dla bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego ważnym kwalifikowanym certyfikatem*. Urząd informował też obywateli o wydawaniu dowodów osobistych z warstwą elektroniczną oraz o możliwości ich wykorzystania w elektronicznych kontaktach z administracją państwową. (akta kontroli str. 64-67, 246, 360-363)

11. W latach 2016–2020 (I półrocze) pracownicy Urzędu uczestniczyli w 17 szkoleniach z zakresu wykorzystania komunikacji elektronicznej i obsługi programów komputerowych, głównie z zakresu obsługi programów merytorycznie związanych z wykonywanymi obowiązkami<sup>17</sup>. (akta kontroli str. 68-71)

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą w zakresie bezpieczeństwa informacji przeszkolono trzy z 74 zatrudnionych. Natomiast 27 czerwca 2018 r. oraz 17 grudnia 2019 r. przeszkolono w zakresie ochrony danych osobowych z uwzględnieniem zmian, jakie niesie za sobą wejście w życie RODO<sup>18</sup>, odpowiednio 18 i 57 pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Szkolenia obejmowały elementy zapewnienia bezpieczeństwa informacji. Dotyczyły one m.in. zagrożeń utraty danych, stosowanych w Urzędzie organizacyjnych i technicznych środków zapobiegania naruszeniom bezpieczeństwa informacji, sposobów postępowania pracowników zapobiegającym naruszeniom oraz skutków naruszenia bezpieczeństwa informacji łącznie z zagadnieniami odpowiedzialności prawnej. Sekretarz Miasta wyjaśnił: *w latach ubiegłych w Urzędzie opracowywano plany szkoleń uwzględniające wnioski naczelników wydziałów i kierowników referatów dotyczące zapotrzebowań na szkolenia pracowników. W praktyce jednak kierowano się bieżącymi*

<sup>16</sup> Zakładka Kontakt>ePUAP.

<sup>17</sup> Dotyczyło to szkoleń z zakresu np. Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej, aplikacji Źródło (bezpłatnej aplikacji do obsługi rejestrów państwowych), elektronicznych rejestrów stanu cywilnego, też platformy przetargowej.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).



potrzebami zgłaszanymi przez pracowników stosownie do zmieniających się przepisów ustaw i rozporządzeń będących podstawą do wykonywania zadań służbowych.

(akta kontroli str. 72-83)

12. W Urzędzie nie opracowano systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, o którym mowa w § 20 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia KRI, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, jako „Stwierdzone nieprawidłowości”. Obowiązujące w Urzędzie *Polityka bezpieczeństwa informacji i Instrukcja zarządzania systemami informatycznymi w zakresie dotyczącym danych osobowych*<sup>19</sup> dotyczyły bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 100-175)

13. W Urzędzie nie prowadzono przeglądów i aktualizacji wskazanych w § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 100-175)

14. Urząd w ramach posiadanej polityki bezpieczeństwa informacji dotyczącej ochrony danych osobowych<sup>20</sup> (PBI) nie określił polityk i procedur, dotyczących szczegółowych zasad wdrożenia zabezpieczeń technicznych, w szczególności polityki bezpieczeństwa fizycznego. W ramach PBI (w zakresie ochrony danych osobowych) opracowano: [1] wykaz budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń, tworzących obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe, [2] ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, [3] wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych, [4] szczegółowe procedury tworzenia kopii zapasowych.

(akta kontroli str. 100-175)

15. Urząd do inwentaryzacji zasobów informatycznych, zgodnie postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia KRI, wykorzystywał program GLPI<sup>21</sup>, który na bieżąco odnotowywał zarówno zmiany zachodzące w posiadanej infrastrukturze informatycznej, jak i jej konfiguracji, w szczególności wynikającej z instalowania/odinstalowania oprogramowania. System zapewniał liczne zaawansowane funkcje zarządzania zasobami i zasobami, tj. m.in. umożliwiał inwentaryzację zasobów (komputerów, ekranów, drukarek, urządzeń sieciowych, urządzeń peryferyjnych i telefonów), zarządzanie systemem operacyjnym i zainstalowanym oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 245)

Sprawdzenia posiadanych informacji na temat zasobów informatycznych dokonano w trakcie oględzin NIK, na podstawie porównania stanu faktycznego<sup>22</sup> z zapisami przeprowadzonej inwentaryzacji. Informacje gromadzone przez system GLPI umożliwiły odszukanie i pełną identyfikację sprawdzanych jednostek, wchodzących w skład systemu komputerowego Urzędu (m.in. ruterów, komputerów i drukarek) oraz przypisania tym urządzeniom odpowiedniego oprogramowania i konfiguracji.

(akta kontroli str. 246-269)

16. Urząd wprowadził skuteczne narzędzia zapobiegające możliwości zainstalowania przez użytkowników nieautoryzowanego oprogramowania na użytkowanych komputerach. Oględziny dziesięciu jednostek komputerowych<sup>23</sup> wykazały, że żaden z użytkowników nie posiadał uprawnień i możliwości zainstalowania oprogramowania na komputerze. Próba zainstalowania oprogramowania umożliwiała pobranie oprogramowania, lecz do jego instalacji wymagane były uprawnienia administratora systemów informatycznych.

(akta kontroli str. 216-222)

<sup>19</sup> Zarządzenie Burmistrza Miasta Grajewa nr 254/20 z 2 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta Grajewa Polityki bezpieczeństwa informacji i Instrukcja zarządzania systemem informatycznym w zakresie dotyczącym danych osobowych. Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 38/15 Burmistrza Miasta Grajewa z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w Urzędzie Miasta Grajewa ochrony danych osobowych, tj. „Polityki bezpieczeństwa danych osobowych Urzędu Miasta Grajewa” oraz „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych Urzędu Miasta Grajewa” oraz wyznaczenia osoby pełniącej funkcję Administratora Bezpieczeństwa Informacji oraz Administratora Systemu Informatycznego w Urzędzie Miasta Grajewa.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Bezpłatny system (typu open source) służący do zarządzania zasobami informatycznymi, śledzenia problemów i obsługi technicznej. Pozwala na ręczną i automatyczną inwentaryzację zasobów informatycznych.

<sup>22</sup> Do próby wytypowano 10 komputerów stacjonarnych, dwa laptopy, serwer, dwa routery i drukarkę.

<sup>23</sup> Oględzinami objęto osiem komputerów stacjonarnych i dwa laptopy.

17. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie pracę zakończyło 26 osób, z których czworo posiadało upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. W Urzędzie nie funkcjonowało centralne zarządzanie tożsamością i dostępem użytkowników do komputerów. Poprzez usunięcie albo blokadę konta użytkownika na komputerze automatycznie blokowany był dostęp do programów zainstalowanych na tych jednostkach operacyjnych. Sekretarz Miasta wyjaśnił: *Urząd Miasta Grajewo planuje wdrożyć tego typu rozwiązanie w 2020 r. W projekcie budżetu na 2020 r. zostały zabezpieczone środki na zakup wymaganych licencji umożliwiających wdrożenie usługi katalogowej Active Directory.* (akta kontroli str. 216-237)

W Polityce Bezpieczeństwa Informacji Danych Osobowych, obowiązującej od 2 czerwca 2020 r. zapisano, że pracownik na stanowisku ds. kadrowych w Urzędzie niezwłocznie wnioskuje do IOD o usunięcie, wyłączenie lub odpowiednią modyfikację w przypadku wygaśnięcia upoważnienia do przetwarzania danych osobowych lub uprawnienia w systemie informatycznym, w szczególności zaś natychmiastowego zwolnienia użytkownika ze stanowiska pracy bez względu na przyczynę (§ 3 pkt tire 2 PBI). W dokumentacji nie określono natomiast terminów i formalnych sposobów cofnięcia lub wygaszenia udzielonych upoważnień. Uniemożliwiło to ocenę czy cofnięcie lub usunięcie konta następowało niezwłocznie po ustaniu stosunku pracy.

W Urzędzie prowadzony był rejestr upoważnień do przetwarzania danych osobowych, w którym ewidencjonowano numer, datę nadania i ustania upoważnienia, zakres oraz utworzony identyfikator w systemie informatycznym (login).

Analiza zawartości teczek personalnych czterech osób z upoważnieniami do przetwarzania danych osobowych, które zakończyły pracę w Urzędzie wykazała, że w żadnej nie było formalnych wniosków o zamknięcie kont/odebranie uprawnień. Z wyjaśnień Informatyka wynika, że konta pracowników, którzy zakończyli pracę w Urzędzie usuwano z dniem ustania stosunku pracy. Sekretarz Miasta podał, że *w najbliższym czasie procedurze tej zostanie nadana forma bardziej sformalizowana.* (akta kontroli str. 145-160)

Oględziny stanowisk pracy 15 byłych pracowników z uprawnionym dostępem do systemu informatycznego wykazały, że Urząd skutecznie uniemożliwił tym osobom dostęp do systemów informatycznych. Konto każdej z nich zostało usunięte z użytkowanego komputera<sup>24</sup>. (akta kontroli str. 216-217)

18. W Urzędzie w latach 2017–2019 nie prowadzono corocznych audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

Od 19 do 28 grudnia 2016 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt z zakresu bezpieczeństwa informacji (wymagany § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI). W wyniku tego audytu sformułowano zalecenie kontynuowania na dotychczasowym poziomie uszczegóławiania i aktualizowania dokumentu PBDO w odniesieniu do danych osobowych oraz przygotowania dodatkowego dokumentu PBI zgodnego z wymogami ISO 27001<sup>25</sup> lub włączenia treści obowiązującej PBDO do przyszłej PBI, tj. połączenia PBDO i PBI w jeden dokument zgodny z normą ISO 27001. Do 30 czerwca 2020 r. wydana rekomendacja nie została wdrożona. Z-ca Burmistrza wyjaśnił: że przyczyną niewdrożenia rekomendacji był brak środków w budżecie Miasta. (akta kontroli str. 270-312, 324-328)

Sporządzony raport zawierał mapę ryzyk występujących w Urzędzie wraz z opisem aktywu i jego podatności na zagrożenie oraz zalecanymi działaniami zaradczymi np: zmiany konfiguracji sieci i serwera, dobranie mocy i zainstalowanie zasilania awaryjnego, zainstalowanie wspieranego systemu operacyjnego, zmiany logicznej budowy sieci, naprawy witryn. (akta kontroli str. 270-312)

<sup>24</sup> Na stronie logowania wymieniony był obecny użytkownik i administrator systemu.

<sup>25</sup> Zalecona w przypadku wyboru tej opcji, aby dokumenty PBDO i PBI były spójne i nie zawierały wykluczających się procedur i postanowień.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w szczególności polityki bezpieczeństwa informacji w rozumieniu § 2 pkt 15 rozporządzenia KRI, co było niezgodne z jego § 20 ust. 1. Przepis ten stanowi, że 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. Ponadto § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI wskazuje, że wymagania powyższe uznaje się za spełnione, jeżeli system zarządzania bezpieczeństwem informacji został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001, a ustanawianie zabezpieczeń, zarządzanie ryzykiem oraz audytowanie odbywa się na podstawie Polskich Norm związanych z tą normą. W Urzędzie brakowało m.in.: Polityki bezpieczeństwa fizycznego oraz procedur i regulacji wewnętrznych dotyczących m.in.: zarządzania ryzykiem, korzystania z zasobów informatycznych, zarządzania uprawnieniami do pracy w systemach informatycznych.

*Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że: Urząd Miasta Grajewo nie opracował i nie wdrożył systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w związku z brakiem odpowiednich zasobów kadrowych (w Urzędzie jest zatrudniony na etacie tylko jeden profesjonalny informatyk), a także ze względu na dużą złożoność techniczną i prawną problematyki bezpieczeństwa informacji oraz ograniczone środki finansowe, które kierujemy głównie na inwestycje. Doceniając wagę ww. problematyki, Urząd poszukiwał firmy zewnętrznej, która opracowałaby dokumentację systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym politykę bezpieczeństwa informacji. Oferty cenowe firm zajmujących się tą dziedziną były bardzo wygórowane.* (akta kontroli str. 324-328)

2. Od 1 stycznia 2017 r. w Urzędzie nie przeprowadzono audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, mimo takiego wymogu określonego w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, obowiązującego od 31 maja 2012 r. Z-ca Burmistrz wyjaśnił, że powodem nieprzeprowadzenia audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji był brak środków finansowych w budżecie miasta. Z-ca Burmistrza podał, dalej, że: *przeprowadzenie diagnoz planowane było na początek 2020 roku, niestety w związku z ogłoszeniem w kraju stanu epidemii działania w tym zakresie zostały wstrzymane. Wyżej wymienione diagnozy oraz audyty oraz wynikające z nich zadania zostaną zrealizowane jeszcze w tym roku budżetowym*". (akta kontroli str. 326-328)

#### IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, stosownie do wymogów § 2 pkt 15 i § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI.
2. Zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

Białystok, 18 sierpnia 2020 r.

Piotr Żukowski  
specjalista kontroli państwowej



.....  
Podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Agata Ciupa



.....  
Podpis