



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-012-04/2014
P/14/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/004 – Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Bartosz Tomczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90972 z dnia 25 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Śremie, pl. 20 października 1, 63-100 Śrem (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Burmistrz Śremu¹ w okresie od 31 maja 2012 r. do 31 maja 2014 r., realizując zadania 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 teleinformatycznych² (dalej: rozporządzenie KRI):

- zapewnił współpracę wybranych do badania systemów informatycznych z innymi systemami Urzędu, zgodnie z wymaganiami określonymi w § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia KRI,
- wdrożył Politykę Bezpieczeństwa Informacji (wraz z procedurą dotyczącą zgłaszania incydentów naruszania bezpieczeństwa informacji), zgodnie z § 20 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI,
- zapewnił właściwe przechowywanie i zabezpieczanie kopii zapasowych danych oraz inwentaryzowanie posiadanego sprzętu informatycznego, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 12 lit. b i e rozporządzenia KRI,
- zapewnił szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

Pozytywnie należy ocenić i wskazać jako dobrą praktykę wprowadzenie w Urzędzie elektronicznego obiegu dokumentów.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły nieprzekazania do Centralnego Repozytorium Dokumentów wzoru dokumentu elektronicznego jednej usługi świadczonej przez portal ePUAP³ oraz niezawarcia w umowach licencyjnych

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach cząstkowych stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

³ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

(obejmujących m.in. nadzór autorski) na zakupione oprogramowanie zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie dostosowania posiadanych systemów teleinformatycznych do współpracy z systemami/rejestrami używanymi przez inne podmioty administracji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Strategii rozwoju Gminy Śrem na lata 2013-2020 zawarto założenia programu „Sprawne zarządzanie gminą”, którego elementem było zintegrowanie systemu informatycznego Urzędu i wszystkich jednostek gminnych (m. in. poprzez modernizację i sieci rozprowadzenie sieci w jednostkach gminy w oparciu o technologie radiowe, zintegrowanie wybranych programów informatycznych i usprawnienie komunikacji między jednostkami). Ponadto za zadanie samorządu postawiono m. in. świadczenie coraz większej liczby usług za pośrednictwem internetu.

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

1.2. Urząd podejmował akcje informacyjno-promocyjne zachęcające mieszkańców do wykorzystywania elektronicznych form komunikacji z Urzędem poprzez: publikacje danych kontaktowych w nagłówkach i stopkach dokumentów, ogłoszenia w prasie, informacje w broszurach, materiałach promocyjnych oraz organizację konkursów internetowych prowadzonych na portalu społecznościowym.

(dowód: akta kontroli str. 10-22)

1.3. Urząd nie przeprowadzał ankiet dotyczących potrzeb korzystania z elektronicznych form komunikacji z Urzędem. Udostępnił natomiast inne formy elektronicznego kontaktu, za pomocą których mieszkańcy mogli zgłaszać potrzeby i wyrażać swoje opinie również w zakresie elektronicznej formy komunikacji z Urzędem, m.in.: elektroniczny formularz „Zapytaj Burmistrza”, blog pn. „Dyskusje o Śremie z Burmistrzem”, komunikator GaduGadu, profil na portalu społecznościowym Facebook, miejski portal informacyjny srem.pl, gminne serwisy internetowe (np. gis.srem.pl) czy poczta elektroniczna wszystkich pracowników Urzędu. Mimo, że mieszkańcy nie zgłaszali potrzeb w zakresie elektronicznej komunikacji, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza Śremu Pana Bartosza Żeleźnego (dalej: Zastępca Burmistrza), Urząd ma świadomość konieczności podejmowania działań w tym zakresie. Dlatego też, w ramach projektu „Cyfryzacja administracji rządowej – elektroniczna rewolucja” zaplanował wdrożenie (do 30 czerwca 2015 r.) 50 usług elektronicznych oraz elektronicznej platformy obsługi interwencji mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 10-22, 31-39, 313)

1.4. Po 1 czerwca 2012 r., tj., po wejściu w życie rozporządzenia KRI, Urząd nie zwracał się do Ministra Administracji i Cyfryzacji z problemami/prośbą o pomoc w zakresie dostosowania swoich systemów/rejestrów informatycznych do wymogów KRI. Jednokrotnie (26 maja 2014 r.) zwrócił się do Centrum Projektów Informatycznych⁴ (dalej: CPI) z pytaniami dot. zamieszczania formularzy na platformie ePUAP. Do dnia zakończenia kontroli nie otrzymano odpowiedzi na te pytania.

(dowód: akta kontroli str. 26, 29-30)

⁴ Jednostka budżetowa podległa Ministrowi Administracji i Cyfryzacji.

1.5. W Urzędzie, w celu zarządzania obiegiem dokumentów i dokumentacją, stosowane były procedury i zasady postępowania z dokumentami wpływającymi do Urzędu zawarte w Instrukcji Kancelaryjnej stanowiącej załącznik 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 zakładowych⁵.

Zgodnie z § 1 zarządzenia Burmistrza w sprawie sposobu wykonywania niektórych czynności kancelaryjnych w Urzędzie⁶, jako podstawowy sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw wskazano tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych. System tradycyjny wspomagany jest przez elektroniczny system obiegu dokumentów el-Dok, który obsługiwał elektroniczną rejestrację korespondencji, prowadzenie spraw, gromadzenie informacji oraz jej przekazywanie. Zarządzeniem Burmistrza⁷ system el-Dok został wprowadzony do stosowania w Urzędzie od 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 44-70)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸ do zakresu zadań wszystkich komórek organizacyjnych należało stosowanie zasad dotyczących obiegu dokumentów, w tym również elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 71-76)

Przeprowadzone oględziny systemu el-Dok wykazały, że bez względu na formę dokumentu⁹, od momentu jego wpływu do Urzędu do momentu wysłania korespondencji do odbiorcy, na każdym etapie procedowania stosowano w Urzędzie elektroniczny obieg dokumentów. Każdy dokument był skanowany bądź projekt dokumentu był załączany do danej sprawy w postaci pliku .doc. Stosowano w Urzędzie jednocześnie papierową formę dokumentowania przebiegu danej sprawy, jednak projekty dokumentów opracowywane były tylko w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 105-106)

1.6. W kontrolowanym okresie złożono w Urzędzie następujące ilości dokumentów/wniosków/podań:

- obywatele złożyli łącznie 136 dokumenty w postaci elektronicznej i 56.644 w postaci papierowej;
- podmioty gospodarcze złożyły 51 dokumentów w postaci elektronicznej oraz 6.721 w postaci papierowej;
- inne urzędy złożyły 44 dokumenty w postaci elektronicznej oraz 18.681 w postaci elektronicznej.

Ilość i forma dokumentów wychodzących z Urzędu przedstawiała się następująco:

- 22 dokumenty w postaci elektronicznej i 37.843 w postaci papierowej skierowano do obywateli;
- 6 dokumentów w postaci elektronicznej i 1.295 w postaci papierowej skierowano do podmiotów gospodarczych;
- 8 dokumentów w postaci elektronicznej i 13.726 w postaci papierowej skierowano do innych urzędów.

(dowód: akta kontroli str. 77)

1.7. Wg stanu na dzień 31 maja 2012 r. Urząd świadczył jedną usługę elektroniczną („Skargi, wnioski, zapytania do urzędu”), która realizowana była za pośrednictwem platformy ePUAP. Wg stanu na 31 maja 2014 r., oprócz ww. usługi, Urząd świadczył

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67, ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 5/2013 Kierownika Urzędu z 8 kwietnia 2013 r.

⁷ Zarządzenie nr 312/08 z 8 stycznia 2008 r. w sprawie ustalenia ogólnych zasad postępowania i obiegu dokumentacji w elektronicznym systemie el-Dok, zmienione zarządzeniem nr 718/09 z 6 lipca 2009 r.

⁸ § 28 pkt 8 Zarządzenia nr 11/23 Burmistrza Śremu z 25 czerwca 2013 r.

⁹ Wpływ spawy za pośrednictwem: poczty elektronicznej, platformy e-PUAP, faxu lub w formie papierowej.

również usługę - „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Usługa ta realizowana była także za pośrednictwem platformy ePUAP. Informacje dot. ww. usług, zawarte na portalu ePUAP, były zgodne i aktualne z usługami faktycznie świadczonymi przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 78-83)

1.8. Urząd opublikował na stronie BIP aktualne informacje o ww. usługach świadczonych elektronicznie. Informacje to obejmowały dane o: aktualnej podstawie prawnej świadczenia usług, miejscu złożenia dokumentów, terminie składania i załatwienia sprawy oraz komórce odpowiedzialnej za załatwienie sprawy, a także formularze do pobrania w formacie .pdf i .doc. Opis procesu składania deklaracji zamieszczono w serwisie ePUAP oraz na stronach internetowych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

1.9. Zgodnie z art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰ organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej wzory dokumentów elektronicznych. Urząd nie przekazywał do Centralnego Repozytorium Dokumentów (dalej: CRD) wzorów dokumentów świadczonych usług elektronicznych.

W odniesieniu do usługi „Skargi, wnioski, zapytania do urzędu” Urząd nie przekazał wzoru dokumentu elektronicznego ponieważ do świadczenia tej usługi wykorzystano wzór formularza zamieszczony wcześniej w CRD. Odnośnie nieprzekazania wzoru dokumentu elektronicznego usługi „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” szczegółowy opis zawarty został na str. 7 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 43)

1.10. W przypadku usługi „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” Urząd nie posiadał karty opisu usługi.

(dowód: akta kontroli str. 27, 43, 79-91, 314, 317-351)

1.11. Zakres współpracy systemów IT działających wewnątrz Urzędu zbadano na przykładzie czterech systemów, których zakup miał miejsce po 31 maja 2012 r., tj.:

- GOK+ służący do prowadzenia ewidencji dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi;
- ELUD+ służący m. in. rejestracji i modyfikacji danych umieszczonych w kartach osobowych mieszkańców czy emisji wymaganych prawem dokumentów i wykazów;
- EGW+ wspierający sprawy z zakresu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów;
- REJ+ wykorzystywany do prowadzenia ewidencji oraz naliczania opłat w zakresie m. in. wycinki drzew czy zajęcia pasa drogowego.

W wyniku badania ustalono, że każdy z ww. systemów wymieniał dane na poziomie dwustronnej komunikacji¹¹:

- system GOK+ wymieniał takie dane jak: PESEL, nazwisko, imię, adres zameldowania, nazwy ulic i miejscowości, dane dot. właścicieli, rejonów oraz typów i rodzajów nieruchomości, dane dot. naliczonych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (przypisy, odpisy, zmiany) z następującymi systemami funkcjonującymi w Urzędzie: ELUD+, POGRUN+, WIP+;
- system ELUD+ wymieniał dane osobowe mieszkańców oraz w niektórych przypadkach nazwy ulic i miejscowości, a także dane dot. urodzeń, zgonów

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 235, ze zm.

¹¹ Dane z jednego systemu informatycznego przekazywane są do innego systemu, wymagane jest zatwierdzenie wyników przez operatora, odpowiedź z systemu jest przekazywana analogicznie.

oraz małżeństw z następującymi systemami funkcjonującymi w Urzędzie: EGW+, ALK+, FAKTURA+, GOK+, KADRY+, NDZ+, POGRUN+, POST+, PŁACE+, REJ+, WIP+, WYB+, PB_USC;

- system EGW+ wymieniał dane osobowe, nazwy ulic i miejscowości, dane dot. kartoteki umów dzierżawy (nr umowy, data zawarcia umowy, data obowiązywania umowy, dzierżawca, typ, nr działki, nr obrębu, nr księgi wieczystej, powierzchnia, adres nieruchomości – przedmiotu dzierżawy, wysokość naliczonej opłaty), dane dot. naliczonych opłat za użytkowanie wieczyste gruntów (przypisy, odpisy, zmiany) z następującymi systemami Urzędu: ELUD+, NDZ+, WIP+;
- system REJ+ wymieniał dane osobowe mieszkańców, dane dot. właścicieli oraz adresów nieruchomości z nimi związanych, dane dot. naliczonych opłat za posiadanie psa, zajęcie pasa drogowego, usunięcie drzew lub krzewów (przypisy, odpisy, zmiany) z następującymi systemami Urzędu: ELUD+, POGRUN+ oraz WIP+.

W ocenie NIK badane systemy informatyczne spełniały minimalne wymagania interoperacyjności w zakresie współpracy z innymi systemami Urzędu, określone w § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 92-101)

1.12. Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, Urząd prowadził elektroniczną komunikację z: urzędami skarbowymi (przekazywał sprawozdania finansowe za pośrednictwem platformy ePUAP oraz korespondencję z wykorzystaniem systemu el-Dok), Ministerstwem Finansów (przekazywał sprawozdania finansowe za pomocą programu BeSTi@), Ministerstwem Edukacji Narodowej, Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim, Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Starostwem Powiatowym w Śremie (przekazywał bieżącą korespondencję z wykorzystaniem systemu el-Dok oraz platformy ePUAP) oraz redakcją Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego (przesyłał akty prawne do ogłoszenia za pośrednictwem programu Legislator). Urząd nie zwracał się do innej jednostki administracji publicznej o prowadzenie wzajemnej komunikacji wyłącznie w formie elektronicznej. Natomiast z wnioskiem takim zwrócił się do Urzędu Wojewoda Wielkopolski oraz naczelnicy urzędów skarbowych, czego efektem jest sukcesywne przenoszenie formy komunikacji z papierowej na elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 27-28)

Żaden z czterech badanych systemów IT działających w Urzędzie nie współpracował z systemami innych instytucji czy jednostek administracji publicznej. Żaden z tych systemów nie posiadał bezpośrednich odwołań¹² do rejestrów centralnych, zewnętrznych lub systemów informatycznych innych organów administracji publicznej. Systemy te korzystały jedynie ze zbiorów danych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W odniesieniu do usługi „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, świadczonej przez Urząd od 1 lipca 2013 r. nie przekazano do CRD wzoru dokumentów elektronicznych dotyczących tej usługi, co było niezgodne z art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³.

Burmistrz wyjaśnił, że spowodowane to było uzyskaniem oceny negatywnej wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Cyfryzacja administracji samorządowej -

¹² Nie pobierały danych z innych systemów informatycznych

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.

elektroniczna rewolucja”¹⁴, którego elementem było opracowanie wzorów dokumentów elektronicznych oraz brakiem odpowiedzi na pytania, dotyczące zamieszczania formularzy na platformie ePUAP, skierowane do CPI¹⁵.

W ocenie NIK, brak odpowiedzi CPI, jak i negatywna ocena wniosku o dofinansowanie projektu pozostają bez wpływu na obowiązek przekazywania do CRD wzorów dokumentów dotyczących świadczonych usług elektronicznych, skoro Urząd świadczył taką usługę mieszkańcom.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 29-31, 313)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Informacja o możliwości złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami za pośrednictwem platformy ePUAP zamieszczona była na stronie internetowej Urzędu w sposób nieczytelny (informacje te zamieszczono w dwóch miejscach: w postaci skanu ulotki w formacie .pdf informującej o możliwości złożenia formularza poprzez platformę ePUAP, zamieszczonej w zakładce „Materiały informacyjne do pobrania” oraz komunikatu o istnieniu takiej możliwości, zamieszczonej w zakładce „Ważna informacja dla mieszkańców gminy Śrem!”, zamieszczonej w zakładce „2013”, zamieszczonej w zakładce „Komunikaty”, zamieszczonej w zakładce „Odpady komunalne”).

Ponadto na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono zakładki dot. składnia skarg czy wniosków, zawierającej opis procedury obowiązującej przy załatwianiu spraw z tego zakresu. Opis ten zamieszczono tylko na stronie BIP Urzędu.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że braki na stronie internetowej Urzędu wynikają z tego, że strona ta ma charakter promocyjny i kształtujący wizerunek Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 314-315)

2. Ustalenia kontroli NIK wskazały, że Urząd w procesie zarządzania jedną z dwóch świadczonych usług elektronicznych w podstawowym zakresie wspierał model usługowy (§ 2 pkt 8 rozporządzenia KRI)¹⁶. W przypadku usługi „Skargi, wnioski, zapytania do urzędu” sporządzono kartę opisu usługi, przypisano właściciela procedury (pracownika Urzędu), a także osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych elementów świadczonej usługi. W opisie brak było jednak wskazania dopuszczalnego oraz maksymalnego czasu niedostępności usługi, sposobu zgłaszania awarii, wskazania osób/komórki odpowiedzialnej za usuwanie awarii, technicznego właściciela usługi. Spowodowane to było, zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza, realizacją tej usługi bezpośrednio przez platformę ePUAP, której technicznym właścicielem jest Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, a więc Urząd nie miał możliwości technicznej ingerencji w jego funkcjonowanie.

W przypadku usługi „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” brak karty opisu tej usługi nie spełnia wymogu realizowania zadań publicznych przy zastosowaniu systemów teleinformatycznych w oparciu o rozwiązania oparte na modelu usługowym (§ 8 pkt 1 rozporządzenia KRI). Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że warunki składania deklaracji zostały opisane w stosownej uchwale Rady Miejskiej w Śremie¹⁷.

Argumentacja zawarta w wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza nie znajduje, zdaniem NIK, uzasadnienia, gdyż Uchwała ta zawierała wzory odpowiednich dokumentów

¹⁴ Wniosek złożono 10 września 2013 r., odwołanie od oceny negatywnej złożono 29 stycznia 2014 r., a ostateczna decyzja w tej sprawie zapadła 21 maja 2014 r.

¹⁵ Pytania zostały skierowane po uzyskaniu negatywnej oceny przez ww. projekt, tj. w maju 2014 r.

¹⁶ Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto, że model usługowy powinien spełniać co najmniej poniższe warunki: a) można zidentyfikować właściciela poszczególnych usług świadczonych przez Urząd (jednostkę organizacyjną i konkretną osobę oraz ewentualnie osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych elementów świadczonej usługi), b) istnieją karty opisu usługi oraz następuje ich aktualizacja, c) w opisie usługi wskazany jest maksymalny czas jej niedostępności, sposób zgłaszania awarii, osoby/komórki/podmioty odpowiedzialne za usuwanie awarii, techniczny właściciel usługi, d) określone zostały dopuszczalne okresy niedostępności usługi elektronicznej.

¹⁷ Uchwała nr 445/XLIV/2014 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

oraz opis układu informacji i powiązań między informacjami zawartymi w deklaracji. Uchwała ta nie zawierała natomiast: karty opisu usługi, przypisania właściciela procedury, a także osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych elementów świadczonej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 27, 43, 79-91, 314, 317-351)

3. Zdaniem NIK udostępnienie tylko dwóch usług za pośrednictwem systemu teleinformatycznego świadczy o niedostatecznym poziomie rozwoju w Urzędzie e-administracji. NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowanie działań w tym zakresie, tak aby w miarę możliwości zwiększać liczbę świadczonych usług elektronicznych, w szczególności takich, które wynikają z potrzeb mieszkańców np. wniosku o dopisanie do spisu wyborców.

4. Zdaniem NIK Urząd w miarę możliwości winien dążyć do zwiększenia wykorzystywania danych z rejestrów centralnych (np. PESEL, TERYT) przez własne systemy informatyczne. Pozwoliłoby to na większą automatyzację w zakresie wymiany danych i przyczyniłoby się do usprawnienia realizacji zadań Urzędu m. in. poprzez skrócenie czasu pozyskiwania niezbędnych danych, jak również do obniżenia kosztów korespondencji. W tym celu zasadnym jest opracowanie i wdrożenie procedur i praktyk w zakresie współpracy z systemami informatycznymi innych jednostek administracji publicznej.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w Urzędzie podjęto właściwe działania w zakresie zapewnienia współpracy zbadanych systemów informatycznych z innymi systemami Urzędu, zapewniając minimalne wymogi interoperacyjności w tym zakresie. Wprowadzono i stosowano elektroniczny system obiegu dokumentów el-Dok. Rozszerzany był zakres prowadzenia komunikacji w formie elektronicznej z urzędami skarbowymi i Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim. Naruszenie obowiązujących przepisów stanowiło jednak nieprzekazanie do CPD wzoru dokumentu elektronicznego. Ponadto ustalenia kontroli dały podstawę do sformułowania przedstawionych wyżej uwag dotyczących kontrolowanej działalności.

2. Wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd posiadał opracowaną i wdrożoną do stosowania Politykę Bezpieczeństwa Informacji, ustanowioną i zatwierdzoną przez Burmistrza, co było zgodne z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI. Polityka ta posiadała ustalonego właściciela (pracownika Zespołu Informatycznego Urzędu). Od daty jej zatwierdzenia tj. od 27 października 2010 r. nie była ona aktualizowana, ponieważ, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza, zapisy ww. Polityki były analizowane podczas zadań auditowych z zakresu bezpieczeństwa informacji i w wyniku tych analiz nie stwierdzono potrzeby aktualizacji zapisów Polityki.

(dowód: akta kontroli str. 107-123, 264-281, 316)

2.2. Kontrola NIK wykazała, że inwentaryzacja¹⁸ zasobów informatycznych Urzędu była realizowana przy wykorzystywaniu dwóch programów¹⁹. Przeprowadzone oględziny zapisów zawartych w tych programach²⁰ wykazały, że Urząd posiadał pełną wiedzę o konfiguracji sprzętowej oraz zainstalowanym oprogramowaniu na badanych urządzeniach.

W trakcie przeprowadzonych oględzin 15 komputerów Urzędu stwierdzono, że nie było możliwości zainstalowania na ww. komputerach dowolnego oprogramowania

¹⁸ W rozumieniu posiadania aktualnych informacji w zakresie posiadanego sprzętu informatycznego, oprogramowania, konfiguracji i miejsca użytkowania.

¹⁹ Program „Ewidencja Sprzętu Komputerowego i Oprogramowania” oraz program „Upllook”.

²⁰ Na przykładzie losowo wybranych 10 komputerów oraz jednego serwera.

przez użytkowników tych komputerów niebędących pracownikami służb informatycznych Urzędu.

Zgodnie z § 3 pkt 1 „Polityki zarządzania oprogramowaniem”²¹ zabroniono pracownikom Urzędu samodzielnego instalowania oprogramowania pochodzącego z innych źródeł niż dostarczone przez Zespół Informatyczny Urzędu. Ponadto pracownicy Urzędu podpisali z Urzędem porozumienie, w którym zobowiązywali się do wykorzystywania jedynie legalnego oprogramowania, dostarczonego przez Zespół Informatyczny Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 98-104, 124-201)

2.3. W kontrolowanym okresie przeprowadzono okresowe analizy ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 264-281)

2.4. W trakcie kontroli dokonano przeglądu uprawnień do systemów i zasobów informatycznych dla 15 losowo wybranych pracowników Urzędu. Stwierdzono, że posiadali oni stosowne uprawnienia, adekwatne do realizowanych zadań określonych w ich zakresach obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 202-209)

W Urzędzie wprowadzono procedurę regulującą zarządzanie uprawnieniami w systemach informatycznych, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia KRI. O zakresie uprawnień pracowników w systemach informatycznych Urzędu decydowali ich bezpośredni przełożeni, składając odpowiedni pisemny wniosek do administratora sieci. W trakcie kontroli NIK dokonano sprawdzenia zablokowania dostępu do systemów IT Urzędu dla 10 byłych pracowników, którzy zakończyli pracę w Urzędzie w kontrolowanym okresie. Stwierdzono, że wszyscy wskazani pracownicy nie mieli dostępu do poczty służbowej oraz do systemów IT wykorzystywanych w Urzędzie. Jednakże tylko w stosunku do dwóch pracowników sporządzone zostały odpowiednie wnioski o odebranie uprawnień.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że brak ww. wniosków był wynikiem trudności w wyegzekwowaniu stosowania zapisów obowiązującej w Urzędzie procedury. W związku z tym przyjęto jako obowiązującą zasadę odbierania uprawnień do pracy w systemie na podstawie informacji udzielanej przez Zespół Kadr i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 210-228, 316)

2.5. W kontrolowanym okresie, stosownie do § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI, Urząd zapewnił szkolenia wszystkich osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Zakres tematyczny tych szkoleń obejmował ochronę danych osobowych, obowiązującą w Urzędzie Politykę Bezpieczeństwa Informacji (w tym zagrożenia bezpieczeństwa informacji), postępowanie w przypadku naruszenia ochrony danych osobowych, obsługę systemu obiegu dokumentacji, zasady elektronicznej komunikacji z obywatelem.

(dowód: akta kontroli str. 116-122, 229-241)

2.6. Nie opracowano i nie wdrożono w Urzędzie procedury pracy na urządzeniach mobilnych (gwarantujących m.in. bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość), pomimo że w Urzędzie wykorzystywano łącznie 14 laptopów i 5 tabletów. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że spowodowane to było brakiem wykonywania pracy na tych urządzeniach poza siedzibą Urzędu (nie występuje potrzeba pracy zdalnej z wykorzystaniem zasobów informatycznych Urzędu). Urządzenia te były cały czas podłączone do sieci Urzędu i w związku z tym na bieżąco pobierały aktualizacje zabezpieczeń systemu. Zdaniem NIK, należy wziąć pod uwagę, że urządzenia mobilne (laptopy, tablety) mogą być wykorzystywane do

²¹ Zarządzenie nr 5/2012 Kierownika Urzędu z 15 maja 2012 r. w sprawie polityki zarządzania oprogramowaniem.

pracy w dowolnym miejscu w związku z tym wykorzystanie ich może następować również poza siedzibą Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 315-316)

2.7. W kontrolowanym okresie, w stosunku do badanych czterech systemów IT, Urząd wykupił do nich dodatkowe licencje. W umowach licencyjnych na zakupione oprogramowanie (obejmujących m.in. nadzór autorski) nie zawarto zapisów zobowiązujących wykonawcę do zachowania tajemnicy informacji, do jakich może mieć dostęp w związku z realizowaniem umowy serwisowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Koordynatora Zespołu Informatycznego Urzędu, wykonawca ww. umów nie posiada dostępu do żadnych danych, będących przechowywanych w Urzędzie. W razie konieczności przesyłania bazy danych w celu skontrolowania jej spójności lub poprawności, „nieformalnie” uzgodniono, bez odpowiednich zapisów umownych, stosowanie następujących zasad bezpieczeństwa:

- dane osobowe w bazach zastępowane były w sposób uniemożliwiający identyfikację osób, poprzez zastosowanie mechanizmu kodowania danych, zaimplementowanego w programie RADIX WinZarz;
- niezależnie od zastąpienia danych osobowych, bazy były kompresowane i szyfrowane za pomocą klucza publicznego RADIX;
- pliki przygotowane w ww. sposób były wysyłane mailem, po wcześniejszym uzgodnieniu terminu wysłania i natychmiastowego odbioru z serwera pocztowego. Ponadto, po telefonicznym potwierdzeniu powyższych czynności, podawane miało być jednorazowe hasło potrzebne do rozpakowania plików.

Urząd po 31 maja 2012 r. (tj. po wejściu w życie rozporządzenia KRI) nie zawierał umów dotyczących zakupu/serwisowania komputerów. Ostatni zakup miał miejsce w marcu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 242-263)

2.8. W Urzędzie zapewniono możliwość bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI. Z procedurą tą zapoznali się wszyscy pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

2.9. W kontrolowanym okresie przeprowadzono dwa audyty wewnętrzne z zakresu bezpieczeństwa informacji. Sformułowane w ramach tych audytów rekomendacje zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 279-304)

2.10. Obowiązek tworzenia i przechowywania kopii zapasowych baz danych, a także częstotliwość ich wykonywania określono w Polityce Bezpieczeństwa Informacji. Kopie zapasowe badanych systemów IT oraz ich testowanie odbywało się raz dziennie. Kopie zapasowe danych były jednocześnie zapisywane i przechowywane w na odrębnych dyskach twardej, zainstalowanych w dwóch serwerowniach. Pomieszczenia serwerowni zlokalizowane były w dwóch, odrębnych budynkach Urzędu, co minimalizowało ryzyko utraty informacji w wyniku awarii. Pomieszczenia te były prawidłowo zabezpieczone, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 114, 305-307)

2.11. Badane systemy informatyczne umożliwiały zapis danych w następujących formatach:

- program ELUD+ umożliwiał zapis danych wyjściowych w formacie: .rtf, .xml., .txt, .csv, .xls;
- program EGW+ generował dane pliki w formacie: .rtf;
- program REJ+ umożliwiał zapis danych wyjściowych w formacie: .pdf, .rtf, .ods;

- program GOK+ umożliwiał zapis danych wyjściowych w formacie: .pdf, .rtf, .ods, jpg;
- tj. zgodnie z wymogami określonymi w § 18 ust. 1 rozporządzenia KRI.
(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W umowach licencyjnych na zakupione oprogramowanie nie zawarto zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji, o czym mowa w § 20 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie KRI. W umowach tych nie zagwarantowano ochrony danych osobowych, nie zagwarantowano bezpieczeństwa wszystkich innych ogólnie niedostępnych informacji przetwarzanych w systemach informatycznych. W swoich wyjaśnieniach, Koordynator Zespołu Informatycznego Urzędu wskazał na „nieformalnie” uzgodnienia, regulujące zasady bezpieczeństwa w razie konieczności przesyłania bazy danych w celu skontrolowania jej spójności lub poprawności.

Zdaniem NIK takie rozwiązanie, bez odpowiednich zapisów w umowach licencyjnych, nie gwarantuje jasności obowiązków stron i możliwości skutecznego dochodzenia odpowiedzialności usługodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 242-263)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w Urzędzie wdrożono Politykę Bezpieczeństwa Informacji, prawidłowo inwentaryzowano posiadany sprzęt komputerowy, odpowiednio zarządzano uprawnieniami pracowników w systemach informatycznych Urzędu, a także we właściwy sposób przechowywano i zabezpieczano kopie zapasowe danych. Naruszenie obowiązujących przepisów stanowiło jednak niezawarcia w umowach licencyjnych zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji.

3. Zapewnienie dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli dokonano weryfikacji zgodności strony internetowej Urzędu²² oraz strony BIP Urzędu²³ ze standardem WCAG 2.0. Ustalono, iż strona BIP Urzędu nie zawierała żadnych błędów i w ocenie NIK strona ta spełnia wymagania określone w § 19 rozporządzenia KRI dotyczące dostosowania systemów prezentujących treści do wymagań WCAG 2.0 w zakresie zasady 4-Kompatybilność.

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

W wyniku ww. weryfikacji ustalono również, że na stronie internetowej Urzędu wystąpiły 4 błędy stwierdzone przy badaniu z wykorzystaniem narzędzia dostępnego na stronie <http://jigsaw.w3.org/css-validator/> oraz 23 błędy stwierdzone z wykorzystaniem narzędzia dostępnego na stronie <http://validator.w3.org/>.

Burmistrz wyjaśnił, że zaplanował prace na rzecz kompleksowej budowy nowego serwisu z uwzględnieniem obowiązku dostosowania strony internetowej do potrzeb osób niepełnosprawnych na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 308-309)

²² www.srem.pl

²³ www.umsrem.bipuer.pl

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu przesłanie do CRD wzoru dokumentu elektronicznego usługi „Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.
2. Zapewnienie w treściach umów podpisywanych przez Miasto Śrem zapisów gwarantujących bezpieczeństwo wszystkich informacji przetwarzanych w systemach komputerowych Urzędu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Poznań, dnia 5 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.