



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-011-04/2014
P/14/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli 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.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler Artur Matejko, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 91875 z 9.09.2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Koszalinie, 75-007 Koszalin, ul. Rynek Staromiejski 6-7 (Urząd).

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Jedliński, Prezydent Miasta Koszalina.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prezydent Miasta Koszalina, realizując w okresie od 31 maja 2012 r. do 17 października 2014 r. 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 teleinformatycznych¹:

- zapewnił współpracę pomiędzy dwoma (z trzech wybranych do badania) systemami informatycznymi w sposób spełniający minimalne wymogi w zakresie interoperacyjności, w szczególności poprzez wzajemną komunikację oraz udostępnianie we wszystkich trzech badanych systemach danych w formatach określonych w ww. rozporządzeniu,
- przeprowadził analizę zagrożeń występujących przy przetwarzaniu informacji i podjął działania w celu zminimalizowania stwierdzonego ryzyka, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia KRI,
- zapewnił, że pracownicy wykonujący zadania w wybranych do badania systemach informatycznych uczestniczyli w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do zadań wynikających z ich zakresów obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI,
- we wszystkich badanych umowach na zakup i serwis oprogramowania zawarto zapisy gwarantujące zabezpieczenie poufności informacji przetwarzanych w systemach informatycznych, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia KRI.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia aktualizacji „Polityki Bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 526, dalej rozporządzenie KRI.

informatycznym, służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Koszalinie”, wymaganej przepisami § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Dokumenty strategiczne

Opis stanu faktycznego

Strategia Urzędu Miejskiego w Koszalinie na lata 2013-2017² w ramach celu strategicznego „Wzrost liczby usług realizowanych drogą elektroniczną” wskazywała zadania oraz odpowiedzialne za ich realizację komórki Urzędu, tj. cele:

- wdrożenie systemu e-płatności za usługi, elektroniczny system umawiania terminu spotkania w Urzędzie oraz informowania o terminie załatwiania sprawy, wdrożenie elektronicznego urzędnika, wdrożenie pełnej możliwej oferty – e-usług (formularzy); odpowiedzialnym była Kierownik Biura Informatyki;
- opracowanie strategii promocji e-usług z wykorzystaniem elektronicznych narzędzi komunikacji (Kierownik Biura Promocji).

Dodatkowo w ramach celu strategicznego „Poprawa komunikacji wewnętrznej w obszarze indywidualnych form wymiany informacji” wskazano zadanie „Wykorzystanie drogi elektronicznej w przekazywaniu informacji” (odpowiedzialny za realizację celu był Sekretarz Miasta), a w ramach realizacji celu „Modernizacja infrastruktury informatycznej” wskazano zadania: diagnozowanie zapotrzebowania na sprzęt IT oraz opracowanie harmonogramów modernizacji zasobów infrastruktury informatycznej (osobą odpowiedzialną za ich realizację był Zastępca Prezydenta Miasta ds. Planowania i Cyfryzacji)³.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 65-81)

Diagnozowanie zapotrzebowania na sprzęt IT oraz opracowywanie harmonogramów modernizacji zasobów infrastruktury informatycznej Urzędu odbywało się przy użyciu specjalistycznego oprogramowania, co opisano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 476-483)

1.2. Promowanie komunikacji elektronicznej

W sprawie sposobu promowania komunikacji elektronicznej Prezydent Miasta wyjaśnił: *Działania Prezydenta Koszalina, w celu promocji komunikacji elektronicznej, podejmowane są przy okazji prowadzenia kampanii informacyjnych dotyczących realizacji kolejnych dużych projektów, takich jak: Budżet Obywatelski, Koszalińska Karta Dużej Rodziny, czy kampania Koszalin Buduje. W materiałach promocyjnych powyższych kampanii znajdują się odnośniki do portalu konsultacyjnego – www.obywatelski.koszalin.pl oraz profilu na portalu społecznościowym, a także do strony internetowej www.koszalin.pl, za pośrednictwem której można zadać pytania online do Prezydenta Miasta. Pytania zadawane za pośrednictwem strony nadzorowane są przez Biuro Komunikacji Społecznej, które także udziela elektronicznych odpowiedzi.*

Ponadto, materiały informacyjne przekazywane do lokalnych mediów zawierają wskazanie elektronicznej platformy komunikacji, jak również adres e-mail osób odpowiedzialnych za poszczególne działania. W celu promocji usług e-PUAP,

² Strategia Urzędu Miejskiego w Koszalinie na lata 2013-2017 przyjęta do realizacji zarządzeniem wewnętrznym Nr 23/13 z 29.01.2013 r. Prezydenta Miasta Koszalina, dalej Strategia

³ Zarządzeniem Nr 220/930/12 z 1/06/2012 r. Prezydenta Miasta, zmienionym następnie zarządzeniem nr 342/1506/13 z 1.03.2013 r. powołano Zastępcę Prezydenta Miasta ds. Planowania i Cyfryzacji Pana Tomasza Sobieraja.

wydany został specjalny materiał promocyjny w gazecie Teraz Koszalin w dniu 10.10.2013 (nakład 12.000 szt.) (...)” (dowód: akta kontroli str. 497)

1.3. Ankiety lub inne formy poznania potrzeb mieszkańców gminy odnośnie elektronicznej formy komunikacji

Formą poznania opinii na temat jakości świadczonych usług w Urzędzie była corocznie przeprowadzana ankieta – badanie satysfakcji klienta zewnętrznego⁴, w ramach funkcjonowania zarządzania jakością wg normy PN – EN ISO 9001:2009. W badanym okresie przeprowadzono dwa badania ankietowe w dniach: od 2 do 30 listopada 2012 r.⁵ i od 2 do 30 września 2013 r.⁶

W badaniu ankietowym udział wzięło w 2012 r. – 741 osób, w 2013 r. - 772 osoby.

Na zadane pytanie „Czy klient korzysta z Internetu” uzyskano odpowiedzi:

- w 2012 roku: Tak – 570 (77%), Nie – 160 (22%), bez wskazania – 11;

- w 2013 roku: Tak – 601 (78%), Nie – 167 (21%), bez wskazania – 4.

Dodatkowo na szczegółowe pytanie „Jeżeli korzysta, to czy informacje zawarte na stronie internetowej Miasta, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta oraz na kartach usług są kompletne, zrozumiałe i wystarczające do zrozumienia sprawy” udzielono odpowiedzi:

- w 2012 roku na: Tak - 497 (87%), Nie - 54 (9,5%), bez wskazania -19;

- w 2013 roku na: Tak - 538 (90%), Nie - 43 (7,2%), bez wskazania - 20.

(dowód: akta kontroli str. 82-99, 150-153)

Prezydent Miasta wyjaśnił: (...) Obecnie przygotowywana jest ankieta w sprawie informacji o potrzebie załatwiania usług drogą elektroniczną przez mieszkańców Koszalina. Wstępny projekt został opracowany w maju br. i zostanie on rozbudowany o elementy analizy potrzeb prowadzenia działań promocyjnych komunikacji elektronicznej. W ankiecie zawarte zostaną również pytania dotyczące potrzeby załatwiania usług drogą elektroniczną oraz tego, które usługi powinny być realizowane w sposób elektroniczny. Ankieta posłuży do przeanalizowania prowadzonych działań i przygotowania spójnej i kompleksowej koncepcji promocji usług elektronicznych. Jej realizacja będzie możliwa pod warunkiem otrzymania środków finansowych na ten cel.” (dowód: akta kontroli str. 497-498)

1.4. Korespondencja z Ministrem Administracji i Cyfryzacji

Po wejściu w życie rozporządzenia KRI nie zwracano się do Ministra Administracji i Cyfryzacji z problemami bądź z prośbą o pomoc w zakresie dostosowania swoich systemów/ rejestrów informatycznych do wymogów KRI.

(dowód: akta kontroli str. 498)

1.5. Procedury regulujące komunikację elektroniczną w Urzędzie

Poleceniem służbowym Sekretarza Miasta Koszalina wprowadzono „Instrukcję zarządzania dokumentem elektronicznym wpływającym do Urzędu”⁷, w której określono m.in. sposoby wnoszenia i obsługi dokumentów elektronicznych (wnoszonych Elektroniczną Skrzynką Podawczą, e-PUAP, pocztą elektroniczną).

(dowód: akta kontroli str. 105-110)

Zarządzeniem Prezydenta Miasta w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych określonych w instrukcji kancelaryjnej, stosowania jednolitego rzeczowego wykazu

⁴ Zarządzeniem Nr 226/11 z 8.12.2011 r., zmienionym Nr 188/12 z 13.12.2012 r. Prezydent Miasta w sprawie badania ankietowego poziomu zadowolenia klienta z usług świadczonych przez Urząd, Prezydent wskazał, że badanie poziomu zadowolenia będzie przeprowadzane raz w roku, termin badania zostanie wyznaczony odrębnym zarządzeniem.

⁵ Na podstawie zarządzenia Nr 159/12 z 18.10.2012 r. Prezydenta Miasta w sprawie przeprowadzenia badania poziomu zadowolenia klienta z usług świadczonych przez Urząd.

⁶ Zgodnie z zarządzeniem Nr 133/13 z 28.08.2013 r. Prezydenta Miasta w sprawie przeprowadzenia badania poziomu zadowolenia klienta z usług świadczonych przez Urząd.

⁷ Polecenie służbowe Nr 1/10 Sekretarza Miasta Koszalina z 17.06.2010 r.

akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego w Urzędzie postanowiono, że czynności kancelaryjne w Urzędzie wykonuje się w trybie i na zasadach określonych w Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnych, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (§1 pkt 1)⁸.

W ww. zarządzeniu wskazano, że do czasu wprowadzenia w Urzędzie systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu, załatwiania i rozstrzygania spraw jest system tradycyjny, z wykorzystaniem narzędzi informatycznych (§1 pkt 2 i 3)

(dowód: akta kontroli str. 101-104)

Poleceniem służbowym Sekretarza Miasta w sprawie wdrożenia Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów (dalej SEOD)⁹ zobowiązano wszystkich pracowników Urzędu do stosowania od dnia 2.04.2012 r. ww. system. Korespondencja wewnętrzna (pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu) miała być prowadzona tylko drogą elektroniczną za pośrednictwem SEOD, a wszelkie wyłączenia rejestracji pism, spraw, wysyłki z SEOD wymagały oddzielnej zgody Sekretarza Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 100)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 17.09.2014 r. oględzin użytkowanego w Urzędzie SEOD pn. Proton (ver. 3.14.50.0) ustalono, że dokument wpływający:

- drogą tradycyjną („papierową”) był rejestrowany ręcznie przez pracownika Kancelarii Urzędu w opcji „Pisma przychodzące” w systemie pn. Proton (w tym momencie następowało automatyczne nadanie unikatowego kolejnego numeru z Dziennika korespondencji przychodzące), w polu nazwa pisma operator wpisywał nazwę otrzymanej przesyłki, następnie skanowano i dołączano pismo przewodnie; po zarejestrowaniu pisma w systemie Proton pracownik przekazywał je elektronicznie do Sekretarza w celu dokonania dekretacji (równolegle z przekazaniem przekazywany był również dokument w formie papierowej);
- drogą elektroniczną automatycznie przekazywany był do systemu Proton, a pracownik otrzymywał informację automatycznie o nowym dokumencie po zalogowaniu się¹⁰; następnie po wybraniu opcji „Wnioski elektroniczne” otwierało się okno z widokiem danych nadawcy dokumentu elektronicznego, w którym pracownik kancelarii uruchamiał opcję „Utwórz pismo”, (automatycznie następowała rejestracja pisma); w kolejnym kroku pracownik wybierał opcję „Przekaż” w celu przekazania pisma do Sekretarza, który wykonywał w formie elektronicznej jego dekretację.

Następnie zarejestrowane i zadekretowane przez Sekretarza pisma w systemie Proton (które wpłynęły w formie papierowej lub elektronicznej) były przekazywane do właściwych Biur lub Wydziałów Urzędu (w przypadku pism w formie elektronicznej automatycznie były przekierowywane do odpowiednich komórek organizacyjnych Urzędu). Po rozpatrzeniu sprawy przygotowany przez merytorycznego pracownika projekt odpowiedzi był przekazywany:

- w formie elektronicznej (dla dokumentów które wpłynęły do Urzędu elektronicznie) za pośrednictwem systemu Proton do Prezydenta, jego zastępców, Skarbnika lub Sekretarza,

⁸ Zarządzenie Nr 131/2011 Prezydenta Miasta z 4.07.2011 r.

⁹ Polecenie służbowe Nr 2/12 Sekretarza Miasta Koszalina z 28.03.2012 r.

¹⁰ Pisma składane przez klienta za pośrednictwem ePUAP lub elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu są automatycznie przekierowywane do systemu obiegu dokumentów pn. Proton.

- w formie tradycyjnej („papierowej”, dla dokumentów które wpłynęły do Urzędu „papierowo”) do akceptacji przez przełożonego; w systemie Proton było to odzwierciedlane obiegiem dokumentu elektronicznego w formie etykiety.

W przypadku dokumentów elektronicznych, po podpisaniu elektronicznym przez Prezydenta (jego zastępców, Skarbnika lub Sekretarza) dokument był wysyłany do odbiorcy z użyciem systemu Proton za pośrednictwem ePUAP lub elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu.

W przypadku dokumentów w formie tradycyjnej, po podpisaniu przez osoby upoważnione, był on wysyłany za pośrednictwem Kancelarii Urzędu do adresata, przy czym w systemie Proton było to automatycznie odnotowywane (unikatowym numerem pisma wychodzącego). (dowód: akta kontroli str. 351-367)

1.6. Liczba złożonych dokumentów/wniosków/podań

W okresie od 31 maja 2012 r.¹¹ do 31 maja 2014 r. do Urzędu wpłynęło łącznie (papierowo i elektronicznie) 424.610 dokumentów, z czego w formie elektronicznej 46.411 (11%), w tym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu¹² i za pośrednictwem ePUAP 10.077 (2,4%) dokumentów.

W tym samym okresie Urząd przekazał łącznie 463.758 dokumentów, z czego 34.027 (7%) w formie elektronicznej, w tym za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu i za pośrednictwem ePUAP 352 (0,08%) dokumentów. W Urzędzie wydano drogą elektroniczną 19 decyzji lub zaświadczeń, rozpatrzono 1 skargę. (dowód: akta kontroli str. 333-347)

1.7. Zgodność opisu usług elektronicznych z usługami Urzędu

Wg. stanu na 30.05.2012 r. (tj. przed wejściem w życie rozporządzenia KRI) i na dzień przeprowadzania oględzin – 30.09.2014 r. na stronie BIP¹³ Urząd świadczył 8 usług za pośrednictwem ePUAP, tj.: skargi, wnioski, zapytania do Urzędu; dopisanie do spisu wyborców; pismo ogólne do urzędu; przekaz informacji z Ośrodka Szkolenia Kierowców (OSK) do starosty; przyjmowanie wniosków i uwag do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; rozpatrywanie wniosków o wyrażenie zgody na używanie herbu miasta; wydanie prawa jazdy po raz pierwszy; zawiadomienie o zbyciu pojazdu zarejestrowanego.

(dowód: akta kontroli str.398-405)

Ponadto, za pośrednictwem platformy eBOI Urząd świadczył 26 usług.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 403-405)

¹¹ Data wejścia w życie rozporządzenia KRI.

¹² Elektroniczną skrzynkę podawczą Urzędu stanowiła tzw. platforma eBOI (Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta).

¹³ <http://bip.koszalin.pl>

¹⁴ 26 usług świadczonych (zarówno na dzień 30.05.2012r. jak i 30.09.2014) na platformie eBOI Urzędu pod nazwami: BZK-01-01 Wniosek o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej; BDG-05-01 Wniosek o wydanie duplikatu zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej; BDG-07-01 Wniosek o udostępnienie danych z ewidencji działalności gospodarczej; BDG-08-02 Wniosek o wydanie zezwolenia na podawanie i spożywanie piwa w ogródku gastronomicznym; wniosek o udostępnienie informacji publicznej; USC-07-01 Wniosek o wydanie odpisu aktu urodzenia; USC-07-02 Wniosek o wydanie odpisu aktu małżeństwa; USC-07-03 Wniosek o wydanie odpisu aktu zgonu; USC-07-04 Wniosek o wydanie odpisu wielojęzycznego; USC-08-01 Wniosek o sprostowania aktu stanu cywilnego; USC-08-02 Wniosek o uzupełnienie aktu stanu cywilnego; A-02-02 Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; A-03-01 Wniosek o wydanie wyciągu i wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; A-04-01 Wniosek o wydanie zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania; A-11-01 Wniosek o sporządzenie/zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; GKO-01-01 Wniosek o rejestrację sprzętu pływającego służącego do amatorskiego połowu ryb; GKO-05-01 Wniosek o wydanie zaświadczenia o posiadaniu gospodarstwa rolnego i jego wielkości; GKO-06-01 Wniosek o wydanie zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną; Km-27-01 Zawiadomienie o zbyciu pojazdu; N-18-01 Wniosek o zawarciu umowy dzierżawy/najmu gruntów; N-18-02 Wniosek o rezygnację z umowy dzierżawy/najmu gruntów; Wniosek o wyrażenie zgody na użycie herbu miasta; SO-04-01 Wniosek o wydanie zaświadczenia z akt ewidencji ludności; SO-06-01 Wniosek o wydanie zaświadczenia z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych; SO-06-02 Wniosek o udostępnienie danych osobowych ze zbioru ewidencji ludności; SO-08-01 Wniosek o wpisanie do listy wyborców.

Na stronie BIP Urzędu zamieszczono katalog usług, w którym zawarto 161 kart usług (wg. stanu na 30.09.2014 r.). Wykorzystując elektroniczne wersje zamieszczonych w katalogu usług druków urzędowych (formularzy) można było zainicjować komunikację z Urzędem w formie elektronicznej. Zainicjowanie takiej usługi odbywało się poprzez pobranie ze strony BIP Urzędu odpowiedniego dla danej usługi druku urzędowego (formularza), wypełnienie go i złożenie za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej umieszczonej na stronie ePUAP lub na stronie BIP Urzędu (za pośrednictwem eBOI) jako załącznika do usługi pn. „Pisma ogólne do Urzędu”. (dowód: akta kontroli str. 404-405, 423-430)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Dotychczas w Urzędzie Miejskim w Koszalinie usługi świadczone są równocześnie przez dwie platformy: e-BOI i ePUAP. Klienci częściej korzystają ze skrzynki eBOI. Po planowanej likwidacji tej skrzynki – w I kwartale 2015 r. – formularze niezbędne do załatwiania spraw drogą elektroniczną zostaną umieszczone na platformie ePUAP”.*

W dalszej części Prezydent Miasta poinformował: *„Skrzynka podawcza eBOI funkcjonuje już od 2009 roku. Urząd Miejski w Koszalinie był jednym z pierwszych w Polsce wdrażających tego rodzaju urządzenie. Ta forma jest bardziej znana klientom niż ePUAP. Niewykluczone, iż powodem jest fakt, że środowisko ePUAP jest mało stabilne i nie intuicyjne w użytkowaniu.(...)”*

(dowód: akta kontroli str. 511)

Badaniem szczegółowym objęto następujące 5 kart usług świadczonych przez platformę ePUAP oraz eBOI:

- wydawanie prawa jazdy po raz pierwszy;
- zawiadomienie o zbyciu pojazdu zarejestrowanego;
- sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- rozpatrywanie wniosków o wyrażenie zgody na używanie herbu miasta;
- dodanie do spisu wyborców.

(dowód: akta kontroli str. 368-379)

1.8. Opisy procedur elektronicznego załatwiania spraw w BIP

Badanie zapisów procedur dotyczących ww. pięciu usług (procedury opisane w kartach usług na stronie BIP Urzędu), wykazało, że ich opisy zamieszczone na stronie BIP Urzędu zawierały zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁵ - dane dotyczące: podmiotu świadczącego usługę, miejsca świadczenia usługi, aktualnej podstawy prawnej, sposobu realizacji usługi.

(dowód: akta kontroli str. 368-379)

1.9. Przekazanie wzorów dokumentów elektronicznych do centralnego repozytorium ePUAP

Urząd nie przekazał do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów ePUAP dokumentów dotyczących świadczonych usług elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 405a)

Ustalono, że 26 usług świadczonych za pośrednictwem eBOI w badanym okresie (100%) zostało uruchomionych przed datą wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzenia pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania

¹⁵ Dz. U. Nr 93, poz. 546, uchylone z dniem 11.05.2014 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 584).

formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹⁶. Usługi objęte były przepisami przejściowymi ww. rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych, które pozwalają na przekazanie wzorów formularzy do centralnego repozytorium dokumentów w terminie 5 lat od dnia jego wejścia w życie, tj. nie później niż do 30.10.2016 r.¹⁷ (dowód: akta kontroli str. 405b)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Urząd Miejski nie przekazał wzorów dokumentów do centralnego repozytorium, ponieważ na ePUAP są umieszczane formularze tylko i wyłącznie wykonane w programie narzędziowym udostępnionym w zakładce "Budowa środowiska" na platformie ePUAP a one nie podlegają zgłoszeniu do repozytorium. Formularze elektroniczne umieszczone na eBOI (własnej skrzynce podawczej) planowaliśmy zgłosić, jednakże w związku z obecnie trwającymi pracami zmierzającymi do likwidacji eBOI zaniechaliśmy tej czynności.(...)”

Po przeprowadzeniu badań ankietowych za pośrednictwem strony internetowej www.obywatelski.koszalin.pl, formularze na ePUAP zostaną dostosowane do potrzeb klientów. Naszym zdaniem, dotychczasowe działanie spełnia wymagania obowiązujących przepisów.” (dowód: akta kontroli str. 498)

1.10. Wspieranie modelu usługowego w zakresie świadczenia usług elektronicznych

Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 8 rozporządzenia KRI, model usługowy jest modelem architektury systemu informatycznego, w którym dla użytkowników zdefiniowano stanowiące odrębną całość funkcje systemu teleinformatycznego (usługi sieciowe) oraz opisano sposób korzystania z tych funkcji. Sporządzono karty opisu usługi, w której określono właściciela usługi (komórkę organizacyjną Urzędu), aktualną podstawę prawną, wymagane dokumenty, tryb odwoławczy i wymagane dokumenty.

Zarządzanie usługami realizowanymi przez badane systemy teleinformatyczne odbywało się w oparciu o udokumentowane w Polityce Bezpieczeństwa Informatycznego procedury niezbędne dla określenia zakresu i sposobu świadczenia usług elektronicznych z wykorzystaniem systemów informatycznych.

Dla objętych badaniem szczegółowym pięciu usług¹⁸ Urząd posiadał spisane wewnętrzne karty wymagań dla usług, co umożliwiało ustalenie wewnątrz Urzędu właściciela tych usług. Dla usług elektronicznych świadczonych poprzez stronę BIP Urzędu zawarto z firmą zewnętrzną umowę o utrzymanie Biuletynu Informacji Publicznej. W umowie tej określono m.in. maksymalny czas niedostępności strony BIP oraz sposób zgłaszania błędów w jej działaniu (numer telefonu, stronę internetową). Tym samym Urząd Miejski w Koszalinie w podstawowym zakresie wspierał model usługowy w zakresie świadczenia usług elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 348-350, 388-397)

1.11. Zakres i sposób współpracy systemów IT

Zakres współpracy systemów informatycznych wewnątrz Urzędu zbadano w oparciu o dobór celowy trzech systemów, zakupionych (modernizowanych) po 31 maja 2012 r., tj. po wejściu w życie rozporządzenia KRI:

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych.

¹⁷ Zgodnie z § 41 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych wzory opublikowane w lokalnych repozytoriach przed dniem wejścia w życie rozporządzenia udostępnia się w tych repozytoriach do czasu umieszczenia ich w centralnym repozytorium, nie dłużej jednak niż przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia.

¹⁸ Badaniami objęto 5 usług: wydawanie praw jazdy po raz pierwszy; zawiadomienie o zbyciu pojazdu; sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; rozpatrywanie wniosków o wyrażenie zgody na używanie herbu miasta; dodatnie do spisu wyborców.

- GOMIG (ver. 5.0.2.668) – program wymiarowy odpowiedzialny za system gospodarki odpadami, stanowiący część (moduł) systemu finansowo – księgowego w Urzędzie pn. „SEZAM”;
- „System Gospodarowania Nieruchomościami” (ver. 1389 z 15.09.2014 r.), dalej SGN, służący do naliczania zobowiązań finansowych z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, dzierżaw, najmu i bezumownego korzystania z nieruchomości;
- „Czynsze” (ver. 2.10.27.00 nr licencji: 114064/CZ/002), służącego do naliczania podatku od nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 216, 434-449)

Moduł GOMIG komunikował się w sposób dwustronny z systemem finansowo – księgowym SEZAM, automatycznie przysyłał dane w zakresie m.in. składającego deklarację, adresu nieruchomości na której powstają odpady komunalne, właściciela nieruchomości oraz w zależności od parametrów typu: sposób gospodarowania (selektywny lub nie, powierzchnia lokalu) wyliczał miesięczną opłatę za gospodarowanie odpadami, po czym moduł otrzymywał informacje zwrotną z systemu finansowo – księgowego SEZAM o zaktualizowaniu danych (status „zaksięgowany”).

Systemu SGN komunikował się w sposób dwustronny z relacyjną bazą danych Ewidencji Gruntów i Budynków (dalej EGIB) i systemem finansowo – księgowym „SEZAM”, dodatkowo system ten komunikował się w sposób jednostronny z systemem elektronicznego obiegu dokumentów pn. Proton.

Program „Czynsze” nie komunikował się z żadnym innym systemem w Urzędzie (brak interoperacyjności), tzn. pracownik ręcznie wprowadzał dane do systemu, a system pozwalał na wygenerowanie raportu w formie wydruku. Program „Czynsze”, w przeciwieństwie do dwóch systemów opisanych powyżej, nie spełniał minimalnych wymogów interoperacyjności w zakresie współpracy z innymi systemami funkcjonującymi w Urzędzie, o których mowa w § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia KRI. (dowód: akta kontroli str. 434-455)

Prezydent Miasta w sprawie funkcjonalności programu „Czynsze” wyjaśnił: *„Zakres funkcjonalny programu "Czynsze" nie wymaga współpracy z innymi programami. Program ten służy do pracy jednemu pracownikowi i dotychczas nie wymagał komunikowania z innymi programami dziedzinowymi. Program ten jest jedynie narzędziem organizacyjnym, wspomagającym pracę na jednym stanowisku. Program powyższy zastępuje pracę w programie Excel. Pracownik, który pracuje na programie „Czynsz”, tworzy bazę wyjściową w celu naliczenia podatku od nieruchomości, stanowiącego zasób gminy (gmina w roli płatnika)”* (dowód: akta kontroli str. 499)

1.12. Procedury i praktyki postępowania stosowane we współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej

Urząd w badanym okresie nie występował do innych instytucji z propozycją prowadzenia wzajemnej komunikacji wyłącznie w formie elektronicznej. (dowód: akta kontroli str. 513)

Od 2008 r. Urząd rozpoczął komunikację elektroniczną z Urzędem Statystycznym w Szczecinie¹⁹ w zakresie przekazywanych sprawozdań, a od 2013 r. z Zachodniopomorskim Urzędem Wojewódzkim w zakresie przekazywanych pism w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, w których Miasto jest stroną.

(dowód: akta kontroli str. 217-236)

¹⁹ Dalej Urząd Statystyczny.

W sprawie procedur i praktyk postępowania stosowanych we współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej Prezydent Miasta wyjaśnił, że „Urząd prowadzi komunikację elektroniczną z wieloma podmiotami za pośrednictwem, między innymi, poniższych platform: Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Centralna Ewidencja Działalności Gospodarczej, Portal Informacyjny Administracji, System wydawania dowodów osobistych, Platforma Wyborcza, ePUAP, eBOI, Edytor Aktów Prawnych - Legislator, Płatnik, Besti@, e-pefron, System Informacji Oświatowej, System Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy - SHRIMP, GUS, Straż Miejska korzysta z sieci PESEL-NET, e-PUAP Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, Geosnowa, Sonet SIMPK, System IP, System Ewidencji Ludności, baza Azbestowa, eBOI z RIO, Portal e-deklaracje Ministerstwa Finansów.” (dowód: akta kontroli str. 499)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 3 (na 5) badanych kartach usług (zawiadomienia o zbyciu pojazdu; sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany; dopisanie do spisu wyborców) w części dotyczącej możliwości złożenia wniosku drogą elektroniczną wskazano tylko Elektroniczną Skrzynkę Podawczą na stronie BIP Urzędu, a nie wskazano dodatkowo możliwości składania wniosku przez ePUAP. Zdaniem NIK wskazanie możliwości składania wniosku przez ePUAP ułatwiłoby obywatelom dostęp do usług elektronicznych i zwiększyć ich wykorzystanie.

(dowód: akta kontroli str. 380-387)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „W obowiązującym w Urzędzie Miejskim w Koszalinie Systemie Zarządzą Jakością ISO funkcjonuje procedura RU-02 Aktualizacja Katalogu Usług. Zgodnie z powyższą procedurą o aktualizacji kartu usługi dokonuje pracownik a jej zatwierdzenia kierownik komórki organizacyjnej (lub szef pionu) – zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym Prezydenta Miasta nr 63/05 z późn.zm. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania katalogu usług świadczonych w Urzędzie Miejskim w Koszalinie oraz zasad opracowywania aktualizacji katalogu usług. Aktualizacji zbioru kart usług dokonuje użytkownik BIP. (...)

W kartach usług wskazywano jedną lub obie platformy do składania pism w drodze elektronicznej. Dotychczas klienci częściej korzystają ze skrzynki Boi, ponieważ jest dłużej stosowana i prostsza w obsłudze. Sukcesywnie katalog usług będzie przenoszony z eBOI na ePUAP. Jednocześnie wskazują, że zawsze istnieje możliwość, aby do pisma ogólnego dołączyć każdy z wniosek znajdujący się na BIPie w zakładce karty usług.”

(dowód: akta kontroli str. 511-512)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Urząd w formie elektronicznej świadczył 26 usług za pośrednictwem platformy eBOI, w tym 8 usług za pośrednictwem platformy ePUAP. Na stronie BIP Urzędu zamieszczono opisy tych usług. Podejmowano działania promocyjne oraz prowadzono rozpoznanie potrzeb mieszkańców w zakresie korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem. Prowadzono ponadto komunikację elektroniczną z ZUW i Urzędem Statystycznym.

2. Zarządzanie bezpieczeństwem systemów informatycznych

2.1. Aktualizacja regulacji dotyczących zmieniającego się otoczenia

W Urzędzie obowiązywała w badanym okresie wprowadzona Zarządzeniem Nr 81/08 Prezydenta Miasta z 28.04.2004 r. „Polityka bezpieczeństwa i instrukcja zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Koszalinie” (dalej PBI).

Opis stanu
faktycznego

PBI, której postanowienia dotyczyły wszystkich danych przetwarzanych w Urzędzie, określała m.in. zasady bezpieczeństwa (w tym również zasady ochrony danych osobowych), zasady bezpiecznego korzystania z systemu informatycznego, zastosowane zabezpieczenia organizacyjne, fizyczne i logiczne w systemie informatycznym, procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych, stosowane metody i środki uwierzytelniania, opis procedur dotyczących tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów, opis środków technicznych i organizacyjnych służących zapewnieniu poufności, integralności przetwarzanych danych, opis zdarzeń naruszających ochronę danych (w tym osobowych) oraz opis postępowania w przypadku naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji.

(dowód: akta kontroli str. 239-262)

W badanym okresie przegląd PBI został przeprowadzony w ramach realizacji zadania audytu wewnętrznego pn. „*Procedury dotyczące bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w Urzędzie Miejskim w Koszalinie*”²⁰, co opisano w pkt. 2.9. niniejszego wystąpienia. Ponadto przestrzeganie postanowień PBI było przedmiotem dwóch kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w badanym okresie w 2012 i 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 121-149)

2.2. Sprzęt informatyczny

Inwentaryzacja zasobów informatycznych Urzędu była prowadzona przy użyciu specjalistycznego oprogramowania zawierającego szczegółowe informacje o danym urządzeniu informatycznym i jego konfiguracji.²¹ Badaniem szczegółowym objęto zapisy w ewidencji dotyczące łącznie 20 zestawów komputerowych oraz dwóch serwerów. Dane dotyczące badanych zestawów komputerowych zawierały m.in. informacje o jednostce Urzędu, w której znajduje się zestaw, osobie, która obsługuje komputer (imię i nazwisko, profil), typie, producencie, pamięci RAM, kartach audio i video, sieci LAN, monitorze oraz zainstalowanym oprogramowaniu. Dane dotyczące badanych serwerów zawierały m.in. informacje o jednostce organizacyjnej Urzędu, w której znajduje się serwer, nazwie, typie, producencie, pamięci RAM połączeniu LAN, karcie video oraz zainstalowanym oprogramowaniu. Urząd przy użyciu ww. oprogramowania diagnozował zapotrzebowanie na sprzęt IT oraz opracowywał harmonogramy modernizacji zasobów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 476-483)

Przeprowadzone w dniu 30.09.2014 r. badanie możliwości zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania na 20 wybranych losowo komputerach z 390 użytkowanych w Urzędzie (w tym 5 z 12 komputerów otrzymanych w ramach realizacji projektu „pl.ID – „Polska ID karta”) wykazało, że użytkownicy systemów informatycznych niebędący pracownikami służb informatycznych nie posiadali uprawnień administracyjnych do samodzielnego instalowania oprogramowanie na komputerach służbowych.²²

(dowód: akta kontroli str. 471-475)

Ustalono, że w Urzędzie funkcjonował program służący do zgłaszania przez pracowników usterek w zakresie oprogramowania oraz sprzętu. Program ten działał w sieci Intranet i był obsługiwany przez przeglądarkę internetową.²³

(dowód: akta kontroli str. 486-492)

²⁰ Audyt przeprowadzono w dniach 4-29.11.2013 r.; sprawozdanie końcowe podpisano 2.12.2013 r.

²¹ Program pn. Administracja Bezpieczeństwa Informacji (ver. 1.05.50), służący m.in. do ewidencjonowania szczegółowych informacji o urządzeniach informatycznych i ich konfiguracji, ewidencjonowania licencji oprogramowania, ewidencjonowania zbiorów zarejestrowanych w GIODO, upoważnień do przetwarzania danych.

²² Zalecenia zawarte w załączniku A do normy PN-ISO/EC 27001:2007 w punkcie A.11.2.2 stanowią, że należy ograniczyć i kontrolować przyznanie i korzystanie z przywilejów w systemach informatycznych.

²³ Wg stanu na dzień 9.10.2014 r. program pn. HESK (ver. 2.5.5.), obsługiwany przez przeglądarkę internetową pod adresem <http://pomoc.um>. Program nie komunikuje się z żadnym innym systemem, jest aplikacją samodzielną – baza danych typu MySQL.

2.3. Analiza utraty integralności, poufności lub dostępności informacji

W sprawozdaniu z wykonania zadania audytowego z 2.12.2013 r. na podstawie analizy Audytora wewnętrznego Urzędu oraz Kierownika Referatu Informatycznej Obsługi Urzędu Miasta wskazano przyjęte w Urzędzie rozwiązania w celu ochrony przed utratą danych oraz nieautoryzowanym dostępem do baz danych. Była to jedyna w badanym okresie udokumentowana analiza dotycząca zakresu utraty integralności, poufności lub dostępności informacji.

(dowód: akta kontroli str. 141-149)

2.4. Realizacja nadawania uprawnień użytkownikom

Dokonano przeglądu uprawnień do systemów i zasobów informatycznych dla 20 losowo wybranych pracowników Urzędu (w tym dla 5 osób pracujących na stanowiskach kierowniczych). Stwierdzono, że posiadali oni uprawnienia adekwatne do realizowanych zadań określonych w zakresach obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 468-470)

Nadawanie uprawnień w systemach informatycznych było realizowane w oparciu o przyjętą w Urzędzie PBI²⁴, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia KRI.

O uprawnieniach pracowników w systemach informatycznych decydowali kierownicy komórek organizacyjnych poprzez złożenie odpowiednich wniosków, tj.: do korzystania z określonych zasobów sieci komputerowej, w tym programów informatycznych składanych do Dyrektora Wydziału Informatyki; do korzystania ze zbiorów danych zawierających dane osobowe składanych do Administratora Danych Osobowych.

W dniu 24.09.2014 r. dokonano sprawdzenia zablokowania dostępu do systemów informatycznych dla pracowników Urzędu (68 osób), którzy w okresie od 31.05.2012r. zakończyli pracę albo przebywali na dłuższej absencji chorobowej lub urlopie (macierzyńskim, rodzicielskim, wychowawczym, bezpłatnym). Ustalono, że konta użytkowników zostały zablokowane w pełnym zakresie, a w przypadku rozwiązania stosunku pracy usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 465-467)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *„Urząd Miejski w Koszalinie pracuje w Systemie Zarządzania Jakością, zgodnie z normą PN-EN ISO 9001:2009. W ramach tego systemu opracowana została procedura nadawania i odbioru uprawnień - ujęta w Karcie procesu ZIT – Zarządzanie infrastrukturą IT.*

W Urzędzie Miejskim zasada nadawania i odbioru uprawnień przy zatrudnianiu nowego pracownika jest następująca:

- 1) *Nowo zatrudniona osoba otrzymuje „Kartę obiegową” z Referatu Kadr i zgłasza się z nią, między innymi, do Wydziału Informatyki, w którym Administrator Bezpieczeństwa Informacji przeprowadza wstępne szkolenie i przekazuje pracownikowi Politykę Bezpieczeństwa Informacji. Ponadto pracownik składa pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z treścią PBI.*
- 2) *zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozdziale 4 punkt 2 Polityki Bezpieczeństwa Informacji Administrator Danych, na podstawie wniosku dyrektora wydziału lub kierownika biura upoważnia pracownika do korzystania z określonych zasobów sieci.*

W przypadku rozwiązania stosunku pracy pracownik również otrzymuje „Kartę obiegową” i na jej podstawie konto użytkownika jest blokowane a następnie usuwane. Upoważnienia do zbiorów danych wygasają automatycznie, bowiem

²⁴ Dział II rozdział 4 „Środki techniczne i organizacyjne służące zapewnieniu Poufności, integralności i rozliczalności przetwarzania danych” oraz dział III rozdział 1 „Nadawanie uprawnień do przetwarzania danych i zastosowanie metody i środki uwierzytelniania”.

w upoważnieniu zamieszczany jest warunek o treści „Upoważnienie wygasa w dniu rozwiązania umowy o pracę w Urzędzie Miejskim w Koszalinie, bądź wygaśnięcia stosunku pracy.” Ponadto pracowników Urzędu Miejskiego w zakresach czynności zobowiązano do dbania o bezpieczeństwo danych powierzonych do przetwarzania przed dostępem osób nieupoważnionych – zgodnie z obowiązującą w Urzędzie polityką bezpieczeństwa, regulaminami i instrukcjami wewnętrznymi (...)”

(dowód: akta kontroli str. 507)

2.5. Szkolenia pracowników przetwarzających informacje

W badanym okresie Urząd zapewnił szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, (stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI) w formie szkoleń wewnętrznych, przeprowadzanych przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji Andrzeja Stańczaka – Kierownika Referatu Informatycznej Obsługi Urzędu w Wydziale Informatyki Urzędu. Szkolenia były odnotowywane w odrębnym wykazie osób.

(dowód: akta kontroli str. 468)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Pracownicy Urzędu Miejskiego w Koszalinie uczestniczą w cyklicznych szkoleniach związanych z elektronicznym postępowaniem w administracji oraz wykorzystaniem narzędzi informatycznych (...).

Ponadto pracownicy IT, oprócz udziału w szkoleniach, na bieżąco zapoznają się z nowościami, planami wprowadzenia nowych rozwiązań i technologii poprzez czytanie zaprenumerowanej prasy (IT w administracji, Networld) i uczestnictwo w darmowych webinarach, lekturę tzw. KnowledgeBase zamieszczanych na stronach www producentów rozwiązań wykorzystywanych w UM, itp.

Przy wdrażaniu nowych, elektronicznych systemów i programów każdorazowo szkoleni są wszyscy pracownicy, a w tematyce szkoleń uwzględniane są zasady obsługi bezpieczeństwa danych powierzonych do przetwarzania, zabezpieczania i ochrony nośników – zgodnie z polityką bezpieczeństwa, regulaminami i instrukcjami wewnętrznymi. Przykładem takiego wdrożenia może być System Elektronicznego Obiegu Dokumentów „PROTON”, przy wdrażaniu którego szkolenia odbyło 342 osoby.”

(dowód: akta kontroli str. 508)

2.6. Procedury bezpiecznej pracy przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość.

W Urzędzie nie ustanowiono zasad (procedur) gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość (wymóg § 20 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia KRI).

(dowód: akta kontroli str. 468)

W sprawozdaniu z audytu z 2.12.2013 r. dotyczącym procedur bezpieczeństwa informacji wskazano, że w Urzędzie nie ma mobilnych stanowisk pracy wykorzystujących dostęp do sieci informatycznej. (dowód: akta kontroli str. 147)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie „(...) nie ma pracowników mobilnych tzn. takich, które łączą się z infrastrukturą IT urzędu z zewnątrz. Dotyczy to również pracowników Biura Kontroli i audytora wewnętrznego. W najbliższym czasie nie przewiduje się pracy mobilnej na odległość.”

(dowód: akta kontroli str. 507)

2.7. Umowy serwisowe

Badaniem w zakresie zawarcia zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji, stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia KRI, objęto umowę dotyczącą eksploatacji sprzętu komputerowego i sieci komputerowej w Urzędzie (nr INF/6/2014 z 16.04.2014 r. zawarta z ZETO Sp. z o.o.

w Koszalinie)²⁵ oraz umowy zakupu i serwisu oprogramowania trzech wybranych celowo systemów informatycznych:

- nr L/07/07/2013 z 5.08.2013 r. zawartą z SoftHard SA z siedzibą w Płocku dotyczącą dostawy oraz wdrożenia programu pn. „Czynsze”;
- nr INF/12/3.2./2012 z 22.10.2012 r. z ESPEO SOFTWARE Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu dotyczącą dostawy i wdrożenia systemu do prowadzenia spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami pn. SGN;
- nr INF/11/2012 z 5.07.2012 r. z ZETO Sp. z o.o. w Koszalinie dotyczącej konserwacji i modernizacji podsystemów systemu finansowo – księgowego „SEZAM” w zakresie modułu „GOMIG”. (dowód: akta kontroli str. 263-315)

W umowie (nr INF/11/2012 z 5.07.2012 r. zawartej z ZETO Sp. Z o.o. w Koszalinie) dotyczącej konserwacji i modernizacji podsystemów systemu finansowo – księgowego (w tym modułu GOMIG) zobowiązano wykonawcę do ochrony wszelkiej informacji, które pozyskał w wyniku realizacji umowy, stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 297-315)

W umowach obowiązujących w badanym okresie na serwisowanie sprzętu komputerowego i sieci komputerowej w Urzędzie nie zawarto zapisów mówiących o zobowiązaniu wykonawców do zachowania tajemnicy informacji, do jakich mogą mieć dostęp w związku z realizowaniem umowy, zawarto jednak postanowienia zobowiązujące do realizacji przedmiotu umowy w pomieszczeniach Urzędu, w których sprzęt jest użytkowany.

Naprawy sprzętu komputerowego wykonywane były w Urzędzie w asyście pracownika Wydziału Informatyki.

(dowód: akta kontroli str. 263-266,468)

Prezydent Miasta w sprawie postanowień umowy na serwisowanie sprzętu wyjaśnił: „W § 5 pkt.2 Umowy zawarto zapis o treści „W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się naprawę sprzętu w siedzibie WYKONAWCY, po uprzednim zabezpieczeniu danych przed nieuprawnionym dostępem. Wydanie do naprawy sprzętu z danymi może nastąpić jedynie pracownikowi WYKONAWCY, który posiada ważne poświadczenie bezpieczeństwa dopuszczające do tajemnicy służbowej.”

(dowód: akta kontroli str. 508-509)

W umowie (nr L/07/07/2013 z 5.08.2013) r. dotyczącej dostawy oraz wdrożenia programu pn. „Czynsze” zobowiązano wykonawcę tylko do przestrzegania ustawy o ochronie danych osobowych przez osoby, za pomocą których będzie wykonywany przedmiot umowy.

(dowód: akta kontroli str. 270-272)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „Wykonawca umowy dostarczył i zainstalował w Urzędzie Miejskim w Koszalinie program „Czynsze” (tzw. „pudełkowy”) i nie uczestniczył w jego wdrażaniu. Nie miał więc dostępu do żadnych danych osobowych. Program wdrażany został i jest nadzorowany wyłącznie przez pracowników Wydziału Informatyki.”

(dowód: akta kontroli str. 509)

2.8. Zgłaszanie incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji

W Urzędzie w badanym okresie nie stwierdzono przypadków, które można byłoby zakwalifikować jako naruszenie lub uzasadnione podejrzenie naruszenia

²⁵ Uprzednio obowiązywała umowa z ZETO Sp. z o.o. zawarta 15.03.2011 r. , tj. przed wejściem w życie rozporządzenia KRI

bezpieczeństwa informacji (katalog takich przypadków oraz sposób ich zgłaszania wskazano w rozdziale 5 i 6 działu II PBI). (dowód: akta kontroli str. 246-249, 507)

2.9. Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji

W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono w 2013 r. okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji²⁶ stosownie do wymogu § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenie KRI.

W planie pracy audytu na 2014 r., zaakceptowanym przez Prezydenta Miasta w dniu 2.01.2014 r., ujęto zadanie audytowe: „*Procedury bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w Miejskich jednostkach organizacyjnych w Koszalinie*”.

(dowód: akta kontroli str. 140-149)

W wyniku przeprowadzonego badania audytowego w 2013 roku Audytor wewnętrzny Urzędu sformułował 4 wnioski - rekomendacje, tj.:

- zaktualizowanie obowiązującej Polityki bezpieczeństwa;
- zaktualizowanie wykazu osób, które zapoznały się z polityką bezpieczeństwa, co jest jednoznaczne z przyjęciem praw i obowiązków z niej wynikających;
- wprowadzenie procedury dotyczącej konieczności przeszkolenia nowo zatrudnionego pracownika w temacie praw i obowiązków wynikających z korzystania z zasobów sieci komputerowej wewnętrznej- baz danych, zewnętrznej dostępu do internetu, poczty;
- wykaz zbiorów danych osobowych polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznych służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie nie określa zastosowanych do przetwarzania danych programów oraz nie określa wykazu zbiorów danych przetwarzanych drogą teletransmisji.

(dowód: akta kontroli str. 148, 507-508)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie PBI nie została zaktualizowana. Pozostałe trzy wnioski – rekomendacje audytowe zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 503, 507-508)

2.10. Tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego

Procedury tworzenia i przechowywania kopii zapasowych uregulowano w rozdziale 5 działu III PBI. (Tworzenie kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów).

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

Kopie zapasowe danych i oprogramowania były w Urzędzie tworzone z wykorzystaniem dedykowanego oprogramowania. Ustawienia programu potwierdziły, że kopie zapasowe baz danych tworzą codziennie o określonej porze, oraz zapisywane na nośnikach danych co miesiąc. Sporządzone kopie zapasowe były przechowywane poza miejscem ich wytwarzania. Pomieszczenia przechowywania kopii zapasowych było właściwie zabezpieczone technicznie. Stan taki spełniał wymogi określone w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, dzięki czemu minimalizowano ryzyko utraty informacji w wyniku awarii. Kopie zapasowe były testowane, stosownie do postanowień PBI. Celem sprawdzenia funkcjonowania systemu archiwizacji w dniu 24.09.2014 r. odtworzono zarchiwizowany, wybrany losowo plik, z efektem pozytywnym.

(dowód: akta kontroli str. 456-464)

2.11. Format udostępniania zasobów informacyjnych badanych systemów informatycznych.

Badane systemy informatyczne posiadały możliwość udostępniania danych w następujących formatach:

²⁶ Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania podpisano 2.12.2013 r.

- GOMIG: pdf, html, xls,rtf, txt, bmp i csv;
- SGN: csv, xlsx i docx
- Czysze: txt, dbf i xls

Tym samym spełniony został warunek określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia KRI o możliwości zapisywania danych w co najmniej w jednym z formatów wymienionych w KRI. (dowód: akta kontroli str. 434-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie przeprowadzono aktualizacji PBI pomimo zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych, czym naruszono wymogi § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI, mówiące o aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie zmieniającego się otoczenia. Potrzebę aktualizacji PBI wskazano również w przeprowadzonym audycie wewnętrznym w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 148, 503)

Prezydent Miasta wyjaśnił: „*Polityka Bezpieczeństwa Informacji (PBI) formalnie nie była dotychczas aktualizowana, ponieważ nie wystąpiły żadne okoliczności, które wymuszałyby konieczność dokonania zmiany zapisów.*

Nie mniej jednak przeglądy postanowień zawartych w PBI dokonywane były w trakcie corocznych kontroli wykonywanych przez Biuro Kontroli (z wyjątkiem 2013 roku). Z przeglądów sporządzono dokument pn. Protokół z kontroli danych osobowych. Mimo, iż nazwa tego dokumentu sugeruje, że kontrola dotyczyła danych osobowych to faktycznie zakres kontroli obejmował przegląd Polityki Bezpieczeństwa Informacji oraz wypełnianie obowiązków z niej określonych przez pracowników Urzędu Miejskiego (...).

W chwili obecnej trwają prace nad zmianą Polityki Bezpieczeństwa Informacji, ponieważ Urząd Miejski zmienił środowisko pracy z Novell Netware na MS Windows AD. Protokół końcowy wykonania migracji środowisk został podpisany pod koniec sierpnia 2014 r.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 503)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

Urząd zamieścił w umowach dotyczących zakupu oprogramowania i sprzętu informatycznego zapisy gwarantujące odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji. Zabezpieczono komputery wykorzystywane w Urzędzie przed możliwością zainstalowania nieautoryzowanego oprogramowania. Podejmowano działania w celu minimalizacji ryzyka utraty informacji w wyniku awarii, przeszkolono pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, przeprowadzono audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Nieprawidłowość polegała na braku aktualizacji PBI w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami wewnętrznymi w Urzędzie.

3. Zapewnienie dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych.

Opis stanu
faktycznego

W toku kontroli dokonano weryfikacji zgodności strony internetowej Urzędu Miasta²⁷, oraz strony BIP Urzędu²⁸ ze standardem WCAG 2.0. w zakresie zasady 4-Kompatybilność z uwzględnieniem poziomu A. W jej wyniku ustalono, że strony

²⁷ Strony o adresie <http://www.koszalin.pl> i <http://obywatelski.koszalin.pl>

²⁸ <http://www.bip.koszalin.pl>

nie zawierały błędów, przy badaniu z wykorzystaniem narzędzia diagnostycznego dostępnego na stronie <http://validator.w3.org>. Stwierdzono od 2 do 19 błędów dla badania ww. stron internetowych z wykorzystaniem narzędzia dostępnego na stronie <http://jigsaw.w3.org/css-validator>.

Badane strony internetowe zostały przygotowane do potrzeb osób niedowidzących poprzez umieszczenie znaczników pozwalających na otwarcie strony w wysokim kontraście lub pisanych większą czcionką. Strony internetowe nie umożliwiały odsłuchania zapisu informacji.

(dowód: akta kontroli str. 450-455)

Prezydent Miasta, odnosząc się do problemu funkcjonalności stron internetowych Miasta dla potrzeb osób niepełnosprawnych, wyjaśnił: „Przez wiele lat strona www.koszalin.pl korzystała z bezpłatnej przeglądarki *Intelligent Web Reader* - a od przeszło miesiąca, w związku z wygaśnięciem usługi bezpłatnej na naszej stronie, funkcjonują dwa ułatwienia przeznaczone dla osób niepełnosprawnych: - funkcja „Większy tekst A-/A+” oraz wersja kontrastowa.

Mając na względzie finanse publiczne (ze wstępnej analizy rynku ofert w zakresie komunikatów głosowych wynika, iż funkcjonują z ofertą jedna firma- a koszt usługi nie jest jasno sprecyzowany, bowiem uzależniony jest m.in. od częstotliwości odwiedzin danej strony), a równocześnie obowiązek dostosowania strony do potrzeb osób niepełnosprawnych najpóźniej w terminie do czerwca 2015 r., Urząd Miejski prowadzi badania rynku pod kątem zapewnienia najlepszego rozwiązania, tak aby jeszcze w I kwartale 2015 roku strona była w pełni przygotowana do wspomnianych wymogów (...).”

(dowód: akta kontroli str. 510)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje oceny częściowej w tym obszarze, gdyż zgodnie z § 22 rozporządzenia KRI systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne należy dostosować do wymagań określonych w § 19 rozporządzenia KRI, nie później niż w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia, czyli do dnia 30 maja 2015 r.

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 Kontroli²⁹, wnosi o przeprowadzenie aktualizacji PBI, zgodnie z wymogami § 20 ust. 2 pkt 1 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 Szczecinie.

²⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej: „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Szczecin, dnia października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Artur Matejko
St. inspektor k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis