



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.014.03.2016
P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/006 – System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Paweł Tolwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/41/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r. Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/42/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, ul. Stary Rynek 14, 18 – 400 Łomża (zwany dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski – Prezydent Miasta ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uruchomienie Systemu Rejestrów Państwowych³ wpłynęło pozytywnie na usprawnienie obsługi obywateli w Urzędzie, w szczególności w zakresie realizacji spraw meldunkowych oraz dowodów osobistych. Interesanci zostali zwolnieni z obowiązku dołączania do wniosku dodatkowych dokumentów, gdyż niezbędne dane znajdują się w aplikacji „Źródło”. Funkcjonalności SRP pozwalają na uzyskanie w Urzędzie odpisów aktów stanu cywilnego przechowywanych w innych urzędach gmin. Problemem jest niewielka baza danych, którą tworzono od początku poprzez przenoszenie do aplikacji „Źródło” pojedynczych aktów, nie ma bowiem możliwości masowej migracji tych danych z dotychczas wykorzystywanego systemu.

Urząd nie wywiązywał się w pełni z terminowej realizacji zadań związanych z przenoszeniem aktów stanu cywilnego do SRP. Przypadki zakłóceń w funkcjonowaniu i efektywności aplikacji „Źródło” wpłynęły na opóźnienia w sprawnej obsłudze obywateli w początkowej fazie wdrażania SRP oraz w maju i czerwcu 2016 roku.

W Urzędzie prawidłowo natomiast wykorzystywano funkcjonalność SRP do eliminowania rozbieżności między danymi zawartymi w poszczególnych jego rejestrach. Na bieżąco weryfikowano zgodność danych zawartych w przyjmowanych wnioskach o wydanie dowodu osobistego, aktów stanu cywilnego i ewidencji ludności z danymi w SRP, a w przypadku stwierdzenia niezgodności, dokonywano stosownych korekt lub korzystając z aplikacji „Źródło”, zlecano ich usunięcie właściwym urzędom gmin.

Urząd nie dopełnił obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa informacji. Wbrew przepisom § 20 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 teleinformatycznych⁴ nie opracowano i nie wdrożono Polityki Bezpieczeństwa Informacji, nie przeprowadzono przeglądów obowiązujących w urzędzie regulacji dotyczących bezpieczeństwa w zakresie danych osobowych oraz nie wykonano w 2015 roku audytu

¹ Pełniący funkcję od 1 grudnia 2014 r. Poprzednio, od 6 grudnia 2010 r. Prezydentem Miasta Łomża był Mieczysław Leon Czerniawski.

² Najwyższa Izba Kontroli 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.

³ Dalej: „SRP”.

⁴ Dz. U. 2016 r. poz. 113, Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem KRI”.

wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji. Ponadto wbrew wytycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵ dla SRP, zapewniono dostęp do Internetu na stanowiskach z zainstalowaną aplikacją „Źródło”.

Niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystywano część sprzętu komputerowego otrzymanego wyłącznie do celów związanych z realizacją zadań dotyczących wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz aktów stanu cywilnego.

Kontrola wykazała też, że Urząd na swoich stronach internetowych nie informował o możliwości skorzystania z e-usług oferowanych centralnie oraz nie wywiązał się w pełni z obowiązku zamieszczenia w serwisie BIP i na swojej stronie internetowej wymaganych informacji dotyczących parametrów ESP, co mogło ograniczyć zainteresowanie skorzystaniem z usług świadczonych w tej formie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie przez SRP procesu obsługi obywatela – funkcjonalność i efektywność aplikacji „Źródło”

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Urzędzie dostęp do aplikacji „Źródło” posiadają pracownicy Oddziału Ewidencji Ludności (dalej „OEL”) oraz Urzędu Stanu Cywilnego (dalej „USC”), Od 1 marca 2015 r. w realizacji zadań z zakresu obsługi mieszkańców, wykorzystują oni trzy moduły ww. aplikacji tj.: RDO – Rejestr Dowodów Osobistych, BUSC – Baza Usług Stanu Cywilnego oraz PESEL - Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

(dowód: akta kontroli str. 7, 68-74)

1.2. W związku z planowanym uruchomieniem SRP, 26 maja 2011 r. Urząd podpisał z MSWiA porozumienie, określające zasady przekazania do użytkowania i wykorzystania sprzętu komputerowego i teleinformatycznego wraz z oprogramowaniem oraz określenie zasad dostarczania i wykorzystania tego oprogramowania w związku z planowanym uruchomieniem SRP⁶. Na podstawie tego porozumienia przekazany został Urzędowi sprzęt, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Urząd nie dysponuje dokumentacją dotyczącą sposobu i zakresu zbieranych przez MSWiA przed 2015 rokiem informacji w ramach wdrażania SRP, związanych z określeniem zapotrzebowania na sprzęt komputerowy niezbędny do realizacji zadań związanych z ewidencją ludności i sprawami z zakresu urzędu stanu cywilnego. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że: *[1] potrzeby Wydziałów w których system miał być wykorzystywany określone były na podstawie wytycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁷, [2] analiza potrzeb określona była przez kierowników komórek merytorycznie związanych z bezpośrednim wykonywaniem zadań w rejestrach PESEL, dowodów osobistych, Aktów Stanu Cywilnego, [3] wypełnione druki zapotrzebowania z danymi przekazanymi od zarządzających zostały przesłane elektronicznie za pośrednictwem Koordynatora Wojewódzkiego do MSW”.*

W lutym 2015 roku, MSW zwróciło się o wskazanie potrzeb, dotyczących doposażenia w sprzęt komputerowy, służący do obsługi SRP. Urząd zgłosił zapotrzebowanie na 15 drukarek i 10 skanerów (sprzęt we wskazanej ilości został dostarczony 1 września 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 8-29, 193)

Ogółem w ramach wdrażania SRP Urząd otrzymał:

- 10 listopada 2010 r. – 22 zestawy komputerowe (jednostka centralna wraz z monitorem), 22 czytniki kart, sześć czytników kart z PinPad,
- 21 października 2011 r. – jeden serwer, 6 drukarek oraz cztery skanery,
- 1 września 2015 r. – 15 drukarek oraz 10 skanerów.

Otrzymany sprzęt, zgodnie z § 3 ust. 1 porozumienia z 10 grudnia 2010 r., powinien być wykorzystywany do realizacji zadań dotyczących wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz aktów stanu cywilnego. Na dzień kontroli, zgodnie z przeznaczeniem, użytkowanych było: 14 (z 22) zestawów komputerowych, 10 (z 22)

⁵ Dalej: „MSWiA”.

⁶ Porozumienie zwane dalej: „porozumieniem z 26 maja 2011 r.”.

⁷ Dalej: „MSW”.

czytników kart, osiem (z 21) drukarek oraz sześć (z 10) skanerów. Cztery zestawy komputerowe oraz jedna drukarka były wykorzystywane w Centrum Obsługi Mieszkańców Urzędu (co szerzej opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 32)

Pozostałe otrzymane urządzenia, tj.: dwa zestawy komputerowe, 12 drukarki, dziewięć czytników kart, osiem skanerów, wszystkie (sześć) czytników kart PinPad oraz serwer nie były wykorzystywane. Sekretarz Miasta wyjaśniła: „założenia wykorzystywania sprzętu komputerowego otrzymanego w 2010 roku związanego z projektem System Zintegrowanego Modułu Obsługi Końcowego Użytkownika (ZMOKU)⁸ przewidywały pełne jego wykorzystanie z serwisem gwarancyjnym. Po bardzo długim okresie (ponad 4 lata) oczekiwania na wersję produkcyjną systemu i jej uruchomienie (...), także w urzędzie nastąpiła reorganizacja. Z tej też przyczyny osiem nie wypakowanych drukarek znajdujących się w magazynie miało zastąpić wcześniej otrzymane drukarki, których parametry i funkcjonalność wręcz uniemożliwiały ich wykorzystywanie już w zupełnie nowej innej aplikacji „Źródło”. Dodatkowo warunki lokalowe stanowisk OEL, wymagają pewnych dostosowań umożliwiających zainstalowanie innych gabarytowo drukarek, co ma być wykonane w najbliższym czasie i umożliwi ich podłączenie. Otrzymane skanery ze względu na wyposażenie nowych stanowisk i związane z tym utrudnienia wydłużyły czas instalacji na stanowiskach pracy co powinno być wykonane w najbliższym czasie. Podobnie jakość i funkcjonalność otrzymanych czytników budzi wiele do życzenia dlatego też aby zapewnić ciągłość pracy konieczny jest ich zapas, który znajduje się w magazynie. Sześć czytników PinPad miało z założenia służyć do obsługi nowych dowodów osobistych, które do dnia dzisiejszego są tylko w planach. Zestaw komputerowy znajdujący się w magazynie uległ awarii przed kilkoma miesiącami. Serwer z założenia 2010 roku miał służyć do obsługi aplikacji ZMOKU. Po jej zmianie przez MSW na ŹRÓDŁO (zupełnie inne rozwiązanie systemowe, bez serwera lokalnego) jest on zbędny więc jest w magazynie”.

(dowód: akta kontroli str. 30-34)

Wg stanu na 4 lipca 2016 r. Urząd nie zgłaszał do napraw otrzymanego sprzętu. Lokalny Administrator Systemu⁹ wyjaśnił, że awarii uległ (w lipcu 2015 roku) jeden z otrzymanych zestawów komputerowych (znajduje się obecnie w pomieszczeniu magazynowym). Nie był on potrzebny dlatego, nie dokonano jego naprawy, która musiała by być sfinansowana ze środków własnych Urzędu (upłynął okres gwarancyjny). W przypadku, gdy zachodziła potrzeba przeprowadzenia drobnych napraw były one wykonywane we własnym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.3. Od 1 marca 2015 r. w Urzędzie dane z zakresu dowodów osobistych, meldunków (ewidencji ludności) i aktów stanu cywilnego wprowadzane były wyłącznie do aplikacji „Źródło”. Pomocniczo korzystano natomiast z systemów informatycznych funkcjonujących przed uruchomieniem aplikacji „Źródło”:

- oprogramowania PB-USC wspierającego pracę USC (zawierającego informacje dotyczące aktów stanu cywilnego), z którego dane migrowane są do aplikacji „Źródło”. Urząd od 1 marca 2015 r. nie wprowadza do tego oprogramowania informacji dotyczących aktów stanu cywilnego za wyjątkiem oznaczenia danego aktu jako „zmigrowany do SRP” w przypadku jego przeniesienia do aplikacji „Źródło” (migracje dotyczyły pojedynczych aktów stanu cywilnego, w odniesieniu do których Urząd otrzymał wniosek o wydanie odpisu lub zaświadczenia),
- programu ADAS Mieszkańcy, wykorzystywanego w OEL, zawierającego: nazwiska i imiona rodziców, daty urodzenia, miejsce urodzenia, adres zamieszkania lub pobytu, numer PESEL, serię i numer dowodu osobistego, pozostałe dane osobowe zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁰. Urząd od 1 marca 2015 r. nie wprowadza do tego programu danych dotyczących mieszkańców, za wyjątkiem przypadków meldowania osób (cudzoziemców)

⁸ Pierwotna nazwa systemu służącego realizacji zadań z zakresu dowodów osobistych, ewidencji ludności i usług stanu cywilnego zastąpiona przez aplikację „Źródło”.

⁹ Dalej: „LAS”.

¹⁰ Dz.U. 2015, poz. 388 z późn. zm.

nieposiadających nadanego nr PESEL. Program ten jest również wykorzystywany do: prowadzenia rejestru wyborców, sporządzania list uczniów objętych obowiązkiem szkolnym, weryfikacji danych dotyczących wysokości opłat z tytułu gospodarki odpadami, przygotowywania list poborowych do Wojskowej Komendy Uzupełnień, udostępniania informacji o osobach na wnioski składane m.in. przez komorników i sądy.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.4. Z wyjaśnień Kierownika EOL wynika, że uruchomienie aplikacji „Źródło” spowodowało zarówno pozytywne jak i negatywne skutki dla obsługi obywateli. I tak:

- na poprawę obsługi obywateli, wpływ miało m.in.: „wprowadzenie jednolitych, inteligentnych formularzy meldunkowych i wniosków o wydanie dowodu osobistego, które zawierają znane systemowi zapisy, aby urzędnik załatwiający sprawę uniknął błędów. Jednakże nadal, aby dokonać zgłoszenia meldunkowego czy złożyć wniosek o dowód osobisty interesant wypełnia stosowny formularz. W związku z danymi zawartymi w rejestrze PESEL zbędne stało się przedkładanie przez mieszkańców aktów stanu cywilnego przy składaniu wniosków o wydanie dowodu osobistego”,
- na pogorszenie obsługi interesantów wpływały: powolne działanie aplikacji „Źródło”, czasowe braki w dostępie do tej aplikacji, częste zakłócenia w jej funkcjonowaniu, niespójność danych z rejestru PESEL z Rejestrem Mieszkańców, która powodowała konieczność usuwania niezgodności co zwiększało czasochłonność załatwiania tych wniosków, brak możliwości wydrukowania zaświadczenia o wymeldowaniu bezpośrednio z aplikacji, konieczność porównywania danych w aplikacji z prowadzonym Rejestrem Mieszkańców i Rejestrem Zameldowania Cudzoziemców przed ich udostępnieniem, brak możliwości usunięcia przez pracownika niezgodności pomiędzy PESEL i RDO na podstawie przedkładanych aktów stanu cywilnego (konieczne jest wysyłanie do właściwego miejscowo organu wezwania do usunięcia niezgodności), brak automatycznego powiadomienia o unieważnieniu starego dowodu przy wydawaniu nowego.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

Kierownik USC wskazała, że „wprowadzenie aplikacji „Źródło” z założenia, powinno poprawić obsługę obywateli. W sytuacji, gdyby baza danych była zapełniona, wpłynęłoby to na pewno na poprawę obsługi interesanta. Jednakże w chwili obecnej (po ponad roku funkcjonowania) baza jest w początkowej (szczętkowej) fazie zapełniania, w związku z czym procedury w większości sytuacji wydłużyły się (np. przy wydawaniu odpisów, zaświadczeń do ślubów konkordatowych, rejestracji noworodka, przy transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego dotyczącego osoby, której wcześniejszy akt jest sporządzony w polskich księgach stanu cywilnego). Ponadto same przetwarzanie danych w systemie szczególnie w sytuacji, kiedy każdy akt sporządzany powinien być z wykorzystaniem rejestru PESEL, trwa bardzo długo, w związku z czym czas potrzebny na rejestrację i sporządzenie aktów urodzenia czy zgonu wydłużył się. System jest mało stabilny, często występują przerwy w dostępie, zawiesza się. Dużym plusem jest możliwość odbioru odpisu aktu w dowolnym urzędzie, pod warunkiem, że akt został zmigrowany do SRP”.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

Zarówno Kierownik OEL jak i Kierownik USC uważają, że obsługa aplikacji „Źródło” jest prosta i intuicyjna, jednak wyszukanie danych osoby wymaga wprowadzenia dużej ilości informacji, a do uruchomienia niektórych funkcji zachodzi konieczność przewijania całych stron.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

Na pytanie dotyczące ewentualnych usprawnień aplikacji Kierownik OEL wskazała, że „zasadnym byłoby usprawnienie i przyśpieszenie działania aplikacji w tym współdziałania z przeglądarką i oprogramowaniem Java, uproszczenie obsługi (skrócenie czasu czekania na przetworzenie danych i wyeliminowanie nic nie dających kliknięć), poprawienie przepływu i spójności informacji między modułami PESEL i RDO (dotyczących głównie danych o obywatelstwie). Ponadto należałoby usprawnić lub wprowadzić następujące funkcje: [1] umożliwić wydawanie zaświadczeń o wymeldowaniu z systemu „Źródło”, [2] skrócić procedurę w aplikacji przy wydawaniu dowodu osobistego, [3] umożliwić stosowanie opcji wprowadzenia trybu wymeldowania i zameldowania w drodze czynności administracyjnych (decyzje), [4] umożliwić przekazywanie danych ze „Źródła” do Rejestru

Mieszkańców z określeniem jakie dane były zmieniane np. zmiana zameldowania na pobyt stały, zmiana nazwiska, [5] zapewnić możliwość sprawdzenia przy przyjmowaniu wniosku o wydanie dowodu czy osoba posiada zdolność do czynności prawnych (wcześniej gdy przyjmowanie wniosków było umiejscowione takie dane były dostępne)”.

Kierownik USC wskazała natomiast, że „pożądane byłoby, m.in.: spowodowanie zapełnienia systemu aktami przy wykorzystaniu dotychczasowych aplikacji, wprowadzenie funkcjonalności polegającej na możliwości przeniesienia aktu między księgami) w przypadku, gdy został on pomyłkowo przypisany do innej księgi), umożliwienie wyświetlania na monitorze i jednoczesnej pracy w dwóch oknach jednocześnie (PESEL i BUSC), możliwość akceptacji przez pracowników migrowanych aktów, możliwość dokonywania poprawy przez kierownika błędów pisarskich (tzw. literówek) bez konieczności nanoszenia wzmianki o sprostowaniu, wprowadzenie automatycznego krzyżowego nanoszenia przypisków przy sporządzaniu aktów małżeństwa (w akcie urodzenia o zawarciu związku małżeńskiego i w akcie małżeństwa o sporządzonym akcie urodzenia) poprawa „nawigacji” zleceń, zwiększenie stabilności systemu”.

(dowód: akta kontroli str. 36-40)

1.5. Od 1 marca 2015 r. do 20 czerwca 2016 r. w aplikacji „Atmosfera”¹¹ zarejestrowanych zostało 61 zgłoszeń Urzędu o problemach w funkcjonowaniu SRP. Dotyczyły one m.in.: błędów przy próbach logowania, czasowych niedostępności systemu, błędów i niezgodności na wydrukach, problemów z instalacją sprzętu, problemów przy podpisywaniu dokumentów. Najstarsze zgłoszenie (po uruchomieniu SRP) zostało przekazane do Centralnego Ośrodka Informatyki (dalej: „COI”) 2 marca 2015 r., najnowsze 16 czerwca 2016 r. Według stanu na 20 czerwca 2016 r., 58 z 61 zgłoszeń zostało rozwiązanych lub udzielono na nie odpowiedzi, zaś trzy¹² oczekują na realizację. Niejednokrotnie realizacja zgłoszeń następowała po upływie kilku miesięcy. I tak np. zgłoszenie: z 22 października 2015 r., dotyczące braku danych na wydruku (moduł BUSC) zostało rozwiązane 12 lutego 2016 r. (po 113 dniach), z 30 września 2015 r., dotyczące braku danych na podpisach skróconych i wielojęzycznych (moduł BUSC) zostało rozwiązane 12 lutego 2016 r. (po 135 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 41-43)

W Urzędzie nie opracowano własnych procedur postępowania na wypadek przerw w działaniu aplikacji „Źródło”, przyjmując do stosowania rozwiązania przygotowane przez COI, zgodnie z którymi w przypadku:

- rejestracji stanu cywilnego należy postępować zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹³, w zakresie przepisów przejściowych,
- przyjmowania wniosków o wydanie dowodów osobistych należy sprawdzić zgodność danych zawartych we wniosku z rejestrem PESEL, bądź innymi dostępnymi rejestrami, wydać potwierdzenie złożenia wniosku wnioskodawcy oraz cyfrowe odwzorowanie dokumentów złożonych przez wnioskodawcę. Następnie pliki zapisać na nośniku danych, który należy przekazać w zamkniętej kopercie do MSW. W przypadku przyjęcia dowodów osobistych przez organ gminy i wydawania dowodów osobistych dla wnioskodawców należało sporządzić zestawienie dowodów osobistych w arkuszu Excel (ze wskazaniem serii i nr dowodów osobistych przyjętych i wydanych w danym dniu) i przesłać plik drogą elektroniczną do Departamentu Ewidencji Państwowych MSW. W zakresie zgłoszenia lub utraty dowodu osobistego należało przekazać cyfrowe odwzorowanie formularza do tego Departamentu,
- rejestru PESEL – w sytuacji braku możliwości bezpośredniego dostępu, rejestracji zmian należy dokonać nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich rejestracji. W przypadku braku możliwości przekazania danych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej należy przekazać dane w formie papierowej w celu ich rejestracji w terminie nie dłuższym niż cztery dni robocze od dnia, w którym powstał obowiązek ich rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

¹¹ Aplikacja wykorzystywana do zgłaszania problemów związanych z funkcjonowaniem SRP.

¹² Dwa zgłoszenia z 16 czerwca 2016 r. i jedno (dotyczące błędu w wydruku – moduł BUSC) z 1 października 2015 r.

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą p.a.s.c.”

Kierownik OEL wyjaśniła: „dotychczas żadna z awarii nie trwała dłużej niż 2 dni. W przypadku usterki niezwłocznie jest ona zgłaszana do LAS-a. W razie braku dostępności pracownicy przyjmują zgłoszenia i wydają stosowne zaświadczenia (potwierdzenia). Po przywróceniu dostępności do aplikacji „Źródło” dane ze zgłoszeń są wprowadzane do SRP. Brak dostępu do aplikacji powoduje, że nie zawsze jest możliwość załatwienia interesanta przy pierwszej wizycie w urzędzie. Takie sytuacje powodują narastanie zaległości na stanowiskach pracy, a brak dostępu do SRP powoduje ryzyko wystąpienia błędu. W przypadku nieusunięcia awarii przez Service Desk przewidziana jest procedura awaryjna opracowana przez COI”. (dowód: akta kontroli str. 38-40)

Kierownik USC wyjaśniła natomiast, że „w przypadku braku dostępności systemu „Źródło” (...) nadania numeru PESEL dokonuje się w terminie dwóch dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek jego nadania. W sytuacji, kiedy w związku z niedostępnością rejestru stanu cywilnego zgon nie został zarejestrowany w dniu jego zgłoszenia, pochowanie następuje na podstawie karty zgonu w której USC potwierdza zgłoszenie zgonu. Ponadto, w związku z niedostępnością rejestru wydawane są z urzędu, osobie, która zgłosiła zgon, dwa odpisy skrócone aktu zgonu”. (dowód: akta kontroli str. 36-37)

Urząd nie formułował wniosków bądź propozycji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania występowaniu przerw w działaniu aplikacji. (dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.6. W Urzędzie nie wprowadzono własnych regulacji dotyczących zasad i terminów wydawania dowodów osobistych oraz odpisów i zaświadczeń aktów stanu cywilnego, stosując procedury i terminy wynikające z przepisów prawa w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 30-31)

Analiza 30 losowo wybranych wniosków o wydanie dowodu osobistego (złożonych w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r.) wykazała, że:

- dokumenty związane z realizacją wszystkich 30 spraw były przygotowywane w sposób umożliwiający wydanie dowodów zgodnie z terminem wskazanym z art. 24 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych¹⁴ (dowody osobiste były gotowe do odbioru od dziewięciu do 19 dni od dnia złożenia wniosku przez obywatela),
- obywatelom umożliwiono pozyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy telefonicznie oraz pod adresem www.obywatel.gov.pl. (dowód: akta kontroli str. 47-50)

Analiza 10 losowo wybranych spraw związanych z wprowadzeniem do aplikacji „Źródło” aktów zgonu wykazała, że wraz ze sporządzeniem aktu zgonu unieważniano dowody osobiste osób zmarłych w RDO (z dniem zgonu/znalezienia zwłok).

(dowód: akta kontroli str. 51)

Z danych pozyskanych centralnie z SRP wynika, że spośród wszystkich (8.017) wniosków o wydanie dowodu osobistego, złożonych i zarejestrowanych w aplikacji „Źródło” przez Urząd w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., w 16 przypadkach (0,2%) przekroczono (od dwóch do 30 dni) 30 dniowy termin na wydanie dowodu osobistego liczony od dnia zarejestrowania wniosku w systemie. Kierownik OEL wyjaśniła, że terminy zostały przekroczone „z powodu długiego trwania procesu przesyłania wyprodukowanych dowodów z CPD¹⁵ do tut. Urzędu oraz z powodu zakłóceń w funkcjonowaniu nowowprowadzonego systemu i konieczności wysyłania zleceń usunięcia niezgodności”. Np. w przypadku dwóch spraw, dla których przekroczenie terminu na wydanie dowodu osobistego było największe (wynosiło 22 i 30 dni) Urząd otrzymał z CPD nowe dowody po upływie odpowiednio 48 i 55 dni od daty ich spersonalizowania (wytworzenia).

(dowód: akta kontroli str. 44-46, 190-191)

Z danych uzyskanych centralnie z SRP wynika także, że w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r., 40 spośród wszystkich 8.017 (0,5%) złożonych przez Urząd wniosków o wytworzenie dowodów tożsamości zostało odrzuconych przez CPD. Kierownik OEL wyjaśniła: „wnioski (...) zostały odrzucone w związku z problemami technicznymi systemu (np. odrzucone wnioski w dn. 2 marca 2015 r. nie zawierają prawidłowych zdjęć). Wnioski były wprowadzane do systemu ponownie i zostały spersonalizowane, a dokumenty wydane

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 391 ze zm.

¹⁵ Centrum Personalizacji Dokumentów.

odbiorcom". Analiza 10 (z 40) odrzuconych wniosków wykazała, że Urząd po otrzymaniu informacji o jego odrzuceniu wprowadził kolejny wniosek w tej sprawie¹⁶, na podstawie którego terminowo wydano dowód osobisty. (dowód: akta kontroli str. 44-46, 190-191)

Analiza 30 wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego¹⁷ (złożonych w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r.) wykazała, że:

- w przypadku 12 (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC, migracja aktu stanu cywilnego do rejestru w systemie „Źródło” następowała w terminie do trzech dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, tj. zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy z p.a.s.c. W pozostałych trzech przypadkach odpisy zostały wydane w dniu złożenia wniosku, jednak akty których dotyczyły nie zostały zmigrowane do SRP¹⁸, gdyż jak wyjaśniła Kierownik USC „od 1 marca do 31 sierpnia 2015 r. USC miały możliwość wydawania dokumentów z aktów stanu cywilnego przy wykorzystaniu dotychczasowych aplikacji. Wynikało to z przepisów przejściowych zawartych w ustawie p.a.s.c.”,
- w przypadku 14 (z 15) wniosków o wydanie odpisu aktów stanu cywilnego z ksiąg nieprzechowywanych w Urzędzie, zlecenie migracji aktu było przekazane do urzędu stanu cywilnego, który przechowywał księgę i wykonane do dziewięciu dni roboczych, tj. w terminie zgodnym z art. 125 ust. 4 p.a.s.c., natomiast w jednym przypadku migracja aktu urodzenia nastąpiła po upływie 51 dni od przekazania zlecenia w tym zakresie, co skutkowało przekroczeniem 10 dniowego terminu na wydanie odpisu,
- wnioskodawcom umożliwiono telefoniczne pozyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy. (dowód: akta kontroli str. 47-50)

Według stanu na dzień 1 lipca 2016 r. w Urzędzie nie było aktów stanu cywilnego oczekujących na unieważnienie przez Wojewodę Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 52)

1.7. W związku z odmiejszczeniem załatwiania spraw dotyczących wydania dowodu osobistego oraz odpisu aktu stanu cywilnego w Urzędzie nastąpiło:

- zwiększenie liczby wpływających i załatwionych wniosków w sprawie wydania dowodów osobistych tj.: od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. złożonych zostało 6.730 wniosków (załatwiono 6.668), a od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. 7.809 (załatwiono 7.649),
- zmniejszenie liczby otrzymanych i załatwionych wniosków w zakresie aktów stanu cywilnego tj. od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. złożonych zostało 17.673 wniosków (wszystkie załatwiono), natomiast od 1 marca 2015 r. do 28 lutego 2016 r. 9.081 wniosków (wszystkie załatwiono). Kierownik USC wyjaśniła, że ww. „różnica w ilości złożonych i zrealizowanych w USC wniosków o wydanie odpisów z aktów stanu cywilnego (...) wynika ze zniesienia nałożonego na obywatela obowiązku przedkładania odpisów z aktów stanu cywilnego do następujących czynności: rejestracji urodzeń, składania zapewnień do ślubu, wydawania zaświadczeń, wymiany dowodów osobistych, meldunku na pobyt stały lub czasowy, transkrypcji zagranicznych a.s.c. Czynności tych dokonuje się na podstawie zmigrowanych do systemu aktów stanu cywilnego. Ponadto (...) urząd nasz w miejsce wniosków o wydanie odpisów otrzymuje z innych urzędów zlecenia zmigrowania aktów do systemu. Nie zmniejsza to w żaden sposób ilości wykonywanej przez nasz urząd pracy, gdyż każdy akt musi zostać z dotychczasowej aplikacji ponownie wprowadzony ręcznie do BUSC, sprawdzony i zaakceptowany przez kierownika”. (dowód: akta kontroli str. 52-53, 192)

1.8. Sekretarz wyjaśniła: „Urząd formalnie nie otrzymał żadnej informacji o uruchomieniu tzw. e-usług centralnych. O usługach centralnych wiemy z informacji medialnych oraz elementów technicznych związanych z usługami ePUAP.”

Poza e-usługami udostępnionymi centralnie, w wyniku uruchomienia SRP, Urząd nie udostępnił z własnej inicjatywy e-usług dotyczących spraw związanych z wydawaniem

¹⁶ O nr 2062011/2015/4791794/01.

¹⁷ 10 skróconych odpisów aktu urodzenia 11 skróconych odpisów aktu małżeństwa i dziewięciu skróconych odpisów aktu zgonu.

¹⁸ Dotyczy aktów wydanych: 7 i 18 maja oraz 19 sierpnia 2015 r.

dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego. Natomiast elektroniczne usługi własne Urzędu, w odniesieniu do spraw związanych z USC i ewidencją ludności obejmowały jedynie możliwość złożenia wniosku w sprawie wymeldowania z pobytu stałego lub czasowego i realizowane były za pośrednictwem serwisu Cyfrowy Urząd pod adresem cu.wrotapodlasia.pl. (dowód: akta kontroli str. 36-55)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. Urząd otrzymał i zrealizował 21 wniosków – wszystkie dotyczyły wydania dowodów osobistych i wpłynęły do Urzędu za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. (dowód: akta kontroli 54-58)

1.9. Analiza pięciu z 21 elektronicznych wniosków o wydanie dowodu osobistego, wykazała, że w każdym przypadku Urząd przesłał do obywatela dokument elektroniczny pn. „potwierdzenie złożenia wniosku” w celu umożliwienia śledzenia stanu załatwiania sprawy. Nastąpiło to w ciągu czterech dni od wpływu wniosku do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 3-31, 57-58, 185)

1.10. Na stronie internetowej, stanowiskach obsługi mieszkańców realizujących sprawy z zakresu wydawania dowodów osobistych oraz odpisów aktów stanu cywilnego nie zamieszczono informacji i ulotek o możliwości załatwiania wybranych spraw związanych z meldunkiem, wydaniem dowodu osobistego oraz aktami stanu cywilnego przez Internet. Jak wyjaśniła Sekretarz, *„Urząd zamierza przeprowadzić akcję informowania mieszkańców o możliwości załatwienia spraw w formie e-usług przy pomocy nowego systemu zgłoszeń i powiadamiania Info Łomża wykorzystując technologię SMS-PUSH, a także za pomocą ogólnodostępnych narzędzi informacyjnych np. za pomocą strony Miasta Łomży lub komunikatów podawanych dla mediów”*. (dowód: akta kontroli str. 30-31, 55-56)

1.11. Urząd, stosownie do art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, udostępniał ESP¹⁹. Informacja o możliwości skorzystania z ESP była zamieszczona na stronie internetowej oraz w BIP, a jej odnalezienie było proste i intuicyjne. (dowód: akta kontroli str. 54-56)

1.12. Na stronie BIP nie zawarto informacji dotyczących ESP wymaganych przepisem § 3 ust. 1 pkt. 2 i 4-5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych²⁰, co szerzej opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.13. W Urzędzie od 1 stycznia 2015 r. funkcjonował system do elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) przyjęty w ramach Projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – cz. II, administracja samorządowa”.

Dane ze skrzynki ePUAP Urzędu nie były przesyłane bezpośrednio do systemu EZD. Otrzymane wnioski o wydanie dowodu osobistego za pośrednictwem ESP na platformie ePUAP były drukowane, skanowane i rejestrowane w EZD, a następnie przekazywane do OEL. Zdjęcia stanowiące załącznik do wniosku o wydanie dowodu osobistego były – do momentu odłączenia dostępu do Internetu²¹ – pobierane bezpośrednio ze skrzynki ePUAP i przenoszone bezpośrednio do systemu „Źródło”, zaś później – przy pomocy nośnika danych (PenDrive). Po otrzymaniu wniosku pracownik obsługujący sprawę rejestrował go w systemie „Źródło” oraz drukował wraz z potwierdzeniem złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego i zamieszczał w aktach papierowych. Elektroniczna wersja potwierdzenia złożenia wniosku przenoszona była do ESP na platformie ePUAP i przesyłana do obywatela (zawierała ona informację o możliwości sprawdzenia aktualnego stanu sprawy pod adresem www.obywatel.gov.pl.)

Jak wyjaśniła Sekretarz *„obecnie trwają prace mające na celu podłączenie systemów ESP i SmartDoc (EOD²²). W ramach Projektu (...) współfinansowanego ze środków unijnych i realizowanego wspólnie z Liderem Projektu Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego i 129 jednostkami samorządowymi województwa podlaskiego (Partnerami),*

¹⁹ Elektroniczną Skrzynkę Podawczą.

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 971 ze zm. Zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

²¹ Do 24 czerwca 2016 r.

²² Elektroniczny Obieg Dokumentów.

dla Urzędu został wdrożony EOD oraz Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia (CUWP), na którym od 2015 roku Urząd obsługuje i udostępnia swoją podstawową ESP zintegrowaną z EOD. Aby EOD i CUWP połączyć i zintegrować z ePUAP w lipcu 2015 roku UMWP rozpoczął rozmowy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji odnośnie wykorzystania jednego certyfikatu dla wszystkich Partnerów, a w sierpniu 2015 UMWP otrzymał potwierdzenie z Ministerstwa o takiej możliwości. Jednak ze względu na problemy techniczne po stronie platformy ePUAP dopiero 19 maja 2016 r. UMWP otrzymał informacje o sposobie podpięcia Partnerów na jednym certyfikacie. Po sprawdzeniu podpięcia jednego z Partnerów UMWP wystąpił do Ministra Cyfryzacji o nowy certyfikat na zabezpieczenie komunikacji z platformą ePUAP (stary miał bliską datę wygaśnięcia), po otrzymaniu nowego certyfikatu 4 lipca 2016 r. kolejni Partnerzy są integrowani z platformą ePUAP".

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 57-58, 61)

Analiza wszystkich 21 wniosków złożonych drogą elektroniczną w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. wykazała, że zostały one przekazane do OEL w terminie do 4 dni.

(dowód: akta kontroli 54-58)

1.14. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 22 czerwca 2016 r. do Urzędu wpłynęły dwie skargi w zakresie wydania dowodu osobistego oraz odpisu aktu stanu cywilnego. Nie miały one związku z działaniem aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str. 62)

1.15. Pracownikom Urzędu zapewniono udział w szkoleniach dotyczących SRP.

- czterech pracowników (po dwóch z USC z OEL) w 2014 roku uczestniczyło²³ w bezpłatnym szkoleniu „Działanie Systemów Rejestrów Państwowych, obsługa aplikacji „Źródło”, kompetencje lidera wdrożenia aplikacji w Urzędzie” zorganizowanym przez MSW²⁴,
- pracownik USC w 2016 roku uczestniczył w seminarium „Prawo aktów stanu cywilnego oraz praktyka pracy w aplikacji „Źródło”²⁵, którego koszt wyniósł 640 zł,
- 13 z 19 pracowników posiadających w latach 2013–2016 uprawnienia do obsługi aplikacji „Źródło” (pięciu z USC oraz ośmiu z OEL) uczestniczyło w szkoleniu internetowym z zakresu obsługi i działania SRP zakończonym egzaminem²⁶.

Ponadto w dniach 18-19 listopada 2014 r. w OEL zorganizowano szkolenie wewnętrzne²⁷ dla sześciu pracowników dotyczące teoretycznych aspektów obsługi modułu RDO i PESEL w aplikacji „Źródło”, w trakcie którego m.in. zaprezentowano działanie platformy e-learningowej oraz przekazano materiały edukacyjne. Z wyjaśnień kierownik USC wynika też, że trzy osoby zatrudnione w USC po 1 marca 2015 r. zostały przeszkolone przez współpracowników.

(dowód: akta kontroli str. 63-71)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Cztery zestawy komputerowe oraz jedna drukarka, otrzymane z MSWiA w związku z wdrożeniem SRP, były wykorzystywane w Centrum Obsługi Mieszkańców Urzędu, to jest niezgodnie z przeznaczeniem. W myśl § 3 ust. 1 porozumienia z 26 maja 2011 r., przekazany sprzęt mógł być wykorzystywany wyłącznie do celów związanych z realizacją zadań dotyczących wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz aktów stanu cywilnego. Sekretarz wyjaśniła, że „są to pozostałości po pierwotnych ustaleniach i założeniach obsługi aplikacji ZMOKU proponowanej przez MSW potem zmienionej w „Źródło” i naszej reorganizacji. Zobowiązujemy się do zmiany tego stanu rzeczy w najbliższym czasie”.
2. Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono informacji dotyczących: maksymalnego rozmiaru dokumentu elektronicznego, rodzaju informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz rodzaju informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe

²³ Odpowiednio 23 lipca i 5 listopada 2014 r.

²⁴ Urząd poniósł koszty dojazdu i delegacji pracowników uczestniczących w szkoleniu, w wysokości 1.609,80 zł.

²⁵ Seminarium zorganizowało Stowarzyszenie Urzędników Stanu Cywilnego Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁶ Wszyscy uzyskali certyfikaty SPR BUSC lub SPR PESEL i SPR RDO.

²⁷ Przeszkolenie przeprowadzili pracownicy Oddziału uczestniczący w szkoleniu z 5 listopada 2014 r.

poświadczenie odbioru tj. parametrów dotyczących ESP wymaganych § 3 ust. 1 pkt. 2 i 4-5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Jak wyjaśniła Sekretarz „wynikało to z przeoczenia (...) w wyniku zmiany wyglądu strony BIP jaka miała miejsce w miesiącu czerwcu 2016 r. Nadmieniam, że braki w wymaganych informacjach zostaną uzupełnione w najbliższym czasie”.

(dowód: akta kontroli str. 54, 59-60)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na stronie internetowej Urzędu oraz serwisie BIP nie zamieszczono informacji o możliwości skorzystania z e-usług oferowanych przez COI poprzez platformę ePUAP. Ze strony internetowej oraz BIP brak jest też możliwości bezpośredniego przekierowania do serwisu, z pomocą którego są realizowane centralne e-usługi. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Informatyki, niezamieszczenie ww. informacji na stronach internetowych wynikał z niedopatrzenia.

Zdaniem NIK brak działań informacyjnych i promocyjnych mógł przyczynić się do niewielkiego zainteresowania e-usługami. (dowód: akta kontroli str. 54)

Ocena częściowa

Uruchomienie SRP wpłynęło pozytywnie na usprawnienie obsługi obywateli w zakresie spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych i ewidencji ludności. System ten pozwala bowiem na załatwienie spraw w dowolnym urzędzie a obywatel nie ma obowiązku przedkładania wielu dokumentów, ponieważ większość potrzebnych danych do załatwienia wniosku znajduje się w aplikacji „Źródło”. Niekorzystny wpływ na sprawną obsługę obywateli miały zakłócenia w funkcjonowaniu i efektywności aplikacji „Źródło”, występujące zwłaszcza w początkowej fazie wdrażania SRP.

Urząd na swoich stronach internetowych nie informował o możliwości skorzystania z e-usług oferowanych centralnie oraz nie wywiązał się w pełni z obowiązku zamieszczenia w serwisie BIP i na swojej stronie internetowej wymaganych informacji dotyczących parametrów ESP, co mogło ograniczyć zainteresowanie skorzystaniem z usług świadczonych w tej formie.

Kontrola wykazała też, że w Urzędzie niewłaściwie użytkowano część otrzymanego w ramach wdrażania SRP sprzętu komputerowego

2. Wpływ wdrażania wymaganych funkcjonalności i elementów SRP oraz zasilania tego systemu danymi na sprawność pracy użytkowników

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wraz z uruchomieniem SRP w dniu 1 marca 2015 r. nie dokonano masowej migracji wszystkich danych z systemu informatycznego do obsługi aktów stanu cywilnego (PB-USC) dotychczas wykorzystywanego w Urzędzie. Nie jest też planowana masowa migracja tych danych. Przenoszenie aktów odbywa się pojedynczo przez uprawnionego pracownika, w przypadku zleceń otrzymywanych z innych urzędów, dokonywania czynności z zakresu USC lub wydawania odpisu dla wnioskodawcy. Kierownik USC wyjaśniła, że nie dokonywano masowych migracji aktów stanu cywilnego, gdyż „system SRP nie przewidywał całościowego transferu danych z dotychczasowej aplikacji do SRP”.

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 49-50)

2.2. W okresie od 1 marca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. Urząd otrzymał łącznie 2.489 zleceń migracji aktów stanu cywilnego. Wg ostatniego dnia ww. okresu w SRP znajdowało się 71 zleceń migracji oznaczonych jako „nowe”, z których w 17 przypadkach upłynął termin na ich migrację, co szerzej opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. Analiza 300 losowo wybranych zleceń migracji aktów stanu cywilnego otrzymanych przez Urząd z innych urzędów stanu cywilnego wykazała m.in., że:

- w 283 przypadkach Urząd terminowo, zgodnie z art. 125 ust. 4 p.a.s.c. (w ciągu 10 dni od otrzymania zlecenia) dokonał migracji aktu tj. wprowadził do aplikacji „Źródło” dane z ksiąg stanu cywilnego (prowadzonych w formie papierowej lub znajdujących się w poprzednio wykorzystywanym oprogramowaniu PB-USC),
- w 17 przypadkach migracja aktu stanu cywilnego została przeprowadzona nieterminowo, co szerzej opisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 72-77)

2.3. Z wyjaśnień kierownik OEL wynika, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” spowodowało wydłużenie załatwiania spraw, a w szczególności:

- w przypadku czynności wymeldowania z pobytu stałego lub czasowego nie jest możliwe wydrukowanie zaświadczenia o wymeldowaniu bezpośrednio z aplikacji. W tym celu należy przesłać dane do Rejestru Mieszkańców,
- przed udostępnieniem jakichkolwiek danych należy porównać informacje zapisane w „Źródle” ze zgromadzonymi w Rejestrze Mieszkańców lub Rejestrze Zameldowanych Cudzoziemców i ewentualnie przeprowadzić procedurę usunięcia niezgodności,
- w przypadku wystąpienia niezgodności danych między bazami PESEL i RDO, a wnioskiem o wydanie dowodu osobistego koniecznym jest wystąpienie do właściwego organu celem jej usunięcia. Wcześniej pracownik, na podstawie przedkładanych aktów stanu cywilnego, mógł skorygować zaistniałe rozbieżności.

Natomiast zdaniem Kierownik USC korzystanie z aplikacji przy wydawaniu zaświadczeń do ślubu konkordatowego oraz o stanie cywilnym wydłużyło czas załatwiania tych spraw o okres potrzebny na zmigrowanie aktu do systemu oraz związaną z tym procedurę.

(dowód: akta kontroli str. 35-40)

2.4. Urząd nie zwracał się o dodatkową dotację na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC przed 1 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku 17 (z 300) objętych badaniem zrealizowanych zleceń migracji do aplikacji „Źródło” aktów stanu cywilnego, które Urząd otrzymał w okresie od 1 marca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz 17 (z 71) niezrealizowanych zleceń migracji aktu stanu cywilnego (oznaczonych wg stanu na 30 czerwca 2016 r. jako „nowe”) przekroczono 10 dniowy termin na przeprowadzenie tej czynności, wynikający z art. 125 ust. 4 p.a.s.c. Przekroczenia wynosiły od jednego do 19 dni w odniesieniu do zleceń z okresu od 1 marca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz od 3 do 17 dni dla „nowych” zleceń. Kierownik USC wyjaśniła, że powodem opóźnień w migracji zleceń były „braki w obsłudze kadrowej USC (od kwietnia do połowy czerwca bieżącego roku nie było zastępcy kierownika z kartą dostępu do systemu, bieżącą rejestrację stanu cywilnego oraz migrację historycznych aktów stanu cywilnego akceptował jeden kierownik, podczas gdy przed uruchomieniem SRP w obsłudze naszego Urzędu był jeden kierownik i dwóch zastępców). Po uruchomieniu SRP urzędy stanu cywilnego otrzymały nowe zadania co w połączeniu z koniecznością migracji aktów do rejestru BUSC oraz samego działania tego programu spowodowały znaczne wydłużenie obsługi interesanta”. Natomiast w odniesieniu do opóźnień w realizacji „nowych” zleceń Kierownik USC wskazała, że „przede wszystkim braki w obsadzie kadrowej wydziału oraz zwiększenie ilości rejestrowanych zdarzeń z zakresu stanu cywilnego („sezon” na zgłoszenia i uroczystości ślubne, transkrypcje aktów zagranicznych) skutkowały opóźnieniami w realizacji zadań wykonywanych przez USC, a w szczególności realizacji zleceń migracji aktów do systemu „Źródło” oznaczonych w SRP jako „nowe” (w pierwszej kolejności zobowiązani jesteśmy do szybkiej bieżącej rejestracji zdarzeń i w miarę sprawnej, bez opóźnień obsługi interesantów).

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 72-77)

Ocena cząstkowa

Wprowadzenie aplikacji „Źródło” wpłynęło na skrócenie czasu załatwienia spraw meldunkowych oraz spraw z zakresu dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego znajdujących się w SRP, zaś wydłużenie w sprawach dotyczących aktów stanu cywilnego, dla których niezbędna była migracja danych z wcześniej wykorzystywanego systemu. Urząd nie wywiązywał się w pełni z terminowego przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP. Problemem jest brak możliwości masowej migracji do aplikacji „Źródło” aktów stanu cywilnego znajdujących się w dotychczas wykorzystywanym systemie.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych

3.1. Przyjęte w Urzędzie regulacje w zakresie bezpieczeństwa informacji dotyczyły głównie zasad gromadzenia danych osobowych oraz sposobu zarządzania systemami informatycznymi służącymi do ich przetwarzania²⁸. Określały one także standardy korzystania z oprogramowania zainstalowanego w wykorzystywanych w Urzędzie komputerach²⁹ oraz zasady korzystania ze sprzętu komputerowego i dostępu do sieci informatycznej³⁰. W Urzędzie nie opracowano jednak Polityki bezpieczeństwa informacji, tj. jednolitego dokumentu dotyczącego systemu bezpieczeństwa informacji („SZBI”), obejmującego wszystkie niezbędne aspekty tego systemu, określone w § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI.

Zgodnie z § 20 ust. 3 rozporządzenia wymagania w zakresie SZBI uznaje się za spełnione, jeżeli system ten został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001. Stosownie zaś do załącznika A PN-ISO/IEC 27001:2014-12, punkt A.5.1.1 zbiór polityk bezpieczeństwa informacji powinien być opracowany, zatwierdzony przez kierownictwo, opublikowany i zakomunikowany pracownikom.

Ponadto od dnia uchwalenia posiadanych polityk dotyczących bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych nie dokonywano ich przeglądów w celu ewentualnego ich dostosowania do aktualnej sytuacji w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 80-109, 174-180, 188)

3.2. W Urzędzie nie opracowano procedur w zakresie nadawania/modyfikowania/odbierania uprawnień w aplikacji „Źródło”. Z wyjaśnień Sekretarz Miasta wynika, że: *„Procedura zostanie opracowana i włączona do nowej, opracowywanej właśnie Polityki Bezpieczeństwa Informacji”*.

Na dzień 24 czerwca 2016 r., 15 pracowników Urzędu miało przypisane role w ww. aplikacji. Analiza przeprowadzona na próbie dotyczącej 10 z nich wykazała, że w przypadku tylko dwóch, uprawnienia wskazane w systemie były zgodne z realizowanymi czynnościami, zapisanymi w zakresach obowiązków, w pozostałych przypadkach występowały rozbieżności w tym zakresie, co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 188)

W okresie od 1 marca do 2015 r. do 22 czerwca 2016 r. cztery osoby zatrudnione na stanowiskach obsługujących aplikację „Źródło” odeszły na emeryturę. Według stanu na ostatni dzień ww. okresu, trzem z tych osób cofnięto uprawnienia w systemie informatycznym, przy czym wnioski w sprawie usunięcia użytkownika skierowano do Ministerstwa Cyfryzacji po 33, 35 i 367 dniach od zakończenia przez te osoby zatrudnienia w Urzędzie³¹. Jedna osoba (przebywająca na emeryturze od 30 marca 2015 r.) miała nadal przypisaną rolę LAS w aplikacji „Źródło”.

Z wyjaśnień Sekretarz Miasta wynika, że wnioski w dwóch przypadkach wysłano po 33 i 35 dniach, ponieważ zamierzano wykorzystać karty kryptograficzne osób odchodzących z pracy, przekazując je nowym pracownikom i unikając w ten sposób opłaty za nową kartę (możliwość taka wynikała z wytycznych SRP). Wnioski o usunięcie użytkowników z systemu zostały wysłane łącznie z wnioskami o zapewnienie dostępu nowym użytkownikom oraz prośbą o wykorzystanie karty, którą posiadał dotychczasowy pracownik. Pozostałe dwa przypadki szerzej omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 120-129)

3.3. W 2015 roku w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji. Ostatni taki audyt miał miejsce w dniu 15 kwietnia 2014 r. Natomiast w dniach od 12 stycznia do 10 marca 2016 r. audytorzy miejscy sprawdzali

²⁸ Zarządzenie nr 121/13 z dnia 24 maja 2013 r. Prezydenta Miasta Łomża w sprawie ustalenia polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącymi do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Łomży.

²⁹ Zarządzenie nr 18/13 z 25 stycznia 2013 r. Prezydenta Miasta Łomża w sprawie ustalenia zarządzania oprogramowaniem w Urzędzie Miejskim w Łomży.

³⁰ Zarządzenie nr 384/15 z dnia 31 grudnia 2015 r. Prezydenta Miasta Łomża w sprawie zasad korzystania ze sprzętu komputerowego i dostępu do sieci informatycznej w Urzędzie Miejskim w Łomży.

³¹ Nie miały przypisanych żadnych uprawnień w aplikacji „Źródło” (liczba ról 0).

prawidłowość ochrony danych osobowych w Urzędzie. W trakcie audytu weryfikowano m.in. znajomość przepisów prawa z zakresu danych osobowych przez pracowników Urzędu, aktualność wewnętrznych przepisów o ochronie danych osobowych czy wykonywanie zadań przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji i Administratora Systemów Informatycznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku szkoleń pracowników w zakresie danych osobowych, braku nowelizacji wewnętrznych przepisów o ochronie danych osobowych, braku rejestru nadanych uprawnień do przetwarzania danych w systemach informatycznych. (dowód: akta kontroli str. 130-147)

3.4. W dniu 20 września 2013 r. Urząd zorganizował jedno zamknięte szkolenie z zakresu właściwych zachowań wobec zagrożeń informatycznych obejmujące m.in. zagadnienia związane ze skutkami naruszeń zasad bezpieczeństwa informacji³², w którym uczestniczyły 24 osoby spośród 181 pracowników posiadających dostęp do systemów IT w tym okresie (13%). Ponadto jak wyjaśniła Sekretarz Miasta w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. przeprowadzono: „(...) łącznie 13 szkoleń w których uczestniczyło 253 pracowników Urzędu z zakresu ochrony danych osobowych. Z uwagi na to, że przetwarzanie danych osobowych odbywa się głównie poprzez różne systemy IT, szkolenia te obejmowały też zagadnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych”. (dowód: akta kontroli str. 148-152)

Wszyscy pracownicy mający dostęp i realizujący zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” zostali zapoznani z zasadami przetwarzania danych osobowych w Urzędzie, zgodnie z art. 36a ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³³. (dowód: akta kontroli str. 63)

3.5. W Urzędzie zapewniono ochronę przetwarzanych informacji przed nieuprawnionym dostępem, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt. 7 rozporządzenia w sprawie KRI osoby upoważnione do korzystania z aplikacji „Źródło” zostały wyposażone w imienne karty kryptograficzne, z podpisem elektronicznym. Karty te składowane były w szafach wyposażonych, w co najmniej jeden zamek i nie były przechowywane łącznie z numerami PIN oraz PUK. Nie stwierdzono też, aby kody dostępu do aplikacji „Źródło” były zapisane na kartach kryptograficznych czy w innym widocznym miejscu, dostępnym dla osób nieuprawnionych³⁴. (dowód: akta kontroli str. 153-156)

3.6. W trakcie oględzin stanowisk pracy osób realizujących zadania w ramach aplikacji „Źródło” stwierdzono, że siedem (z dziewięciu) monitorów w OEL oraz wszystkie pięć USC ustawione były w sposób uniemożliwiający odczyt wyświetlanych na nich danych osobom nieuprawnionym, zaś dwóch w OEL umożliwiało taki wgląd. Ponadto ustalono, że pięć stanowisk komputerowych podłączonych do systemu „Źródło” (trzy w OEL oraz dwa w USC) posiadało dostęp do Internetu, co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 153-158)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowej polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie określonym w § 20 rozporządzenia KRI.

Obowiązujące w Urzędzie uregulowania dotyczyły głównie zasad gromadzenia danych osobowych oraz sposobu zarządzania systemami informatycznymi służącymi do ich przetwarzania i nie obejmowały wszystkich aspektów systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji.

Ponadto od dnia uchwalenia³⁵ do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano przeglądów posiadanych regulacji dotyczących bezpieczeństwa informacji w zakresie

³² Szkolenie było bezpłatne i zostało przeprowadzone w dniu 20 września 2013 r. przez funkcjonariuszy ABW.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.

³⁴ Zweryfikowano na próbie pięciu kart kryptograficznych.

³⁵ Tj. dla Zarządzenia nr 121/13 Prezydenta Miasta Łomży w sprawie ustalenia polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącymi do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Łomży – od dnia 24 maja, zaś w przypadku Zarządzenia nr 18/13 Prezydenta Miasta Łomży w sprawie ustalenia zarządzania oprogramowaniem w Urzędzie Miejskim w Łomży – od 25 stycznia 2013 r.

danych osobowych, w celu ich ewentualnej aktualizacji, do czego zobowiązuje § 20 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia KRI. Z wyjaśnień odpowiednio Sekretarz Miasta oraz informatyka pełniący funkcję Administratora Bezpieczeństwa Informacji Urzędu wynika, że: „Nowa, uaktualniona Polityka Bezpieczeństwa Informacji jest w trakcie opracowywania przez Wydział Informatyki”, zaś nieprzeprowadzanie przeglądów: „Spowodowane było reorganizacją Urzędu i potrzebą pełnego przystosowania ww. przepisów do potrzeb nowej struktury. Związane to było również z dużą ilością innych zadań będących w zakresie moich obowiązków.”

(dowód: akta kontroli str. 130-147, 159-161, 188)

2. W 2015 roku w Urzędzie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, mimo obowiązku wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 14. rozporządzenia KRI.

Z wyjaśnień Audytora Wewnętrznego Urzędu wynika, że było to spowodowane „dużą ilością innych obowiązków wynikających m.in. z faktu kierowania Biurem Audytu i Kontroli oraz małej liczby pracowników.”

(dowód: akta kontroli str. 130-147, 159-161, 188)

3. Dwóm pracownikom przypisano w aplikacji „Źródło” większą liczbę ról, niż wynikałoby to z zakresu wykonywanych obowiązków³⁶, a w zakresach czynności kolejnych sześciu pracowników nie wskazano, że pełnią oni funkcję LAR (przypisaną w systemie), czym naruszono § 9 pkt 4 Zarządzenia Prezydenta Miasta Łomży z 4 marca 2013 r. w sprawie Kontroli Zarządczej w Mieście Łomża, zgodnie z którym zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności osób zarządzających i pracowników Urzędu Miejskiego powinny zostać określone pisemnie, w sposób precyzyjny, adekwatny do wagi podejmowanych decyzji (...).

Z wyjaśnień Sekretarz Miasta wynika, że: „Nadanie zbyt wielu ról dwóm pracownikom (...) nastąpiło z powodu niewystarczającej znajomości funkcji Systemu. (...) Role wszystkich pracowników korzystających z SRP zostaną pilnie zweryfikowane i dostosowane do stanu faktycznego. Nieujęcie w zakresach obowiązków pracowników przypisanej w SRP roli LAR nastąpiło przez przeoczenie. Brak ten zostanie w najbliższym czasie usunięty”.

Ponadto przygotowanie i skierowanie do Ministerstwa Cyfryzacji dwóch wniosków o usunięcie użytkowników z SRP nastąpiło dopiero po: 367 i 451 dniach od zakończenia przez nich pracy w Urzędzie. Dodatkowo jedna z tych osób w dniu kontroli (22 czerwca 2016 r.) nadal miała przypisane w systemie uprawnienie LAS. Nieprawidłowości w tym zakresie Sekretarz tłumaczyła przeoczeniem.

Procedury dotyczące SRP nie wskazują terminów na przeprowadzenie czynności związanych z usunięciem użytkowników z aplikacji „Źródło”, jednak tak późne działania wskazują na brak rzetelności Urzędu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 110-121, 126, 128-129, 160-161)

4. W wyniku oględzin pięciu stanowisk komputerowych mających dostęp do aplikacji „Źródło”³⁷ stwierdzono, że wszystkie posiadają dostęp do Internetu, co było niezgodne z „Wymaganiami dla stacji roboczych stanowisk obsługi dla użytkowników końcowych SRP”³⁸.

Jak wyjaśnił informatyk pełniący funkcję LAS: „Dostęp do sieci stacji roboczych SRP zgodnie ze schematem podawanym na stronie <http://plid.obywatel.gov.pl/materialy-dla-las-ow-urzednik-w-informacji> „Uproszczona topologia sposobu połączenia infrastruktury urzędu do obecnie instalowanej sieci na potrzeby dostępu do SRP” jest wykreowany w warstwie logicznej na poziomie wirtualnych sieci lokalnych (VLAN), poprzez VLAN tylko do celów SRP. Do wydzielonej w ten sposób podsieci podłączone są tylko stacje robocze z wydziałów korzystających z aplikacji „Źródło”. Aby umożliwić korzystanie z poczty służbowej co jest niezbędne w codziennej pracy (kontakt z przełożonym

³⁶ Dotyczy to pracowników USC, którym nadano role Urzędnik ewidencji ludności.

³⁷ Trzech w OEL oraz dwóch w USC.

³⁸ Str. 1 pkt 1 „Wymagania sprzętowe” instrukcji: „Wymagania sprzętowe dla stacji roboczych i stanowisk obsługi dla użytkowników końcowych SRP” opracowanej przez Centralny Ośrodek Informatyki.

i kierownictwem), systemu informacji prawnej, a także korzystania z części ważnych do wykonywania czynności służbowych stron skonfigurowano w zaporze sieciowej odpowiednie polityki umożliwiające korzystanie z tych usług. Żadna z wymienionych funkcjonalności nie ma wpływu na bezpieczeństwo pracy przetwarzanych danych osobowych, a jest niezbędna do poprawnego wykonywania, co podkreślałem, czynności służbowych. W konsekwencji powyższego stanowiska komputerowe korzystające przy załatwianiu spraw z aplikacji „Źródło” posiadają dostęp do sieci Internetowej”.

W związku z powyższym w trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹ 22 czerwca 2016 r. poinformowano Prezydenta Miasta Łomża o zaistniałej sytuacji. W wyniku podjętych działań 24 czerwca 2016 r. odłączony został dostęp do Internetu na wszystkich komputerach obsługujących SRP – aplikację „Źródło”.
(dowód: akta kontroli str. 153-156, 158-159, 161, 188)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że usytuowanie dwóch monitorów na stanowiskach pracy w OEL, realizujących zadania w aplikacji „Źródło”, umożliwiało wgląd do wyświetlanych na nich treści osobom postronnym, co naruszało § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia KRI, zgodnie z którym informacje powinny być zabezpieczone w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych w myśl którego administrator danych jest obowiązany zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych. Sekretarz Miasta wyjaśniła, że wynika to: „z warunków lokalowych. Monitory te są w oddaleniu od miejsca bezpośredniej obsługi interesantów uniemożliwiającym lub znacznie ograniczającym im możliwość odczytu danych. Ponadto w pomieszczeniu tym przebywają tylko osoby mające upoważnienie do przetwarzania danych osobowych, zaś w sytuacjach przechodzenia osób postronnych, co zdarza się bardzo rzadko, włączane są wygaszacze systemowe, które uniemożliwiają wgląd w wyświetlane treści. W celu zapewnienia pełnej ochrony danych wyświetlanych na tych monitorach zostaną one zabezpieczone specjalną folią uniemożliwiającą odczyt danych z pozycji innej niż zajmowana przez pracownika bezpośrednio pracującego na stanowisku komputerowym”.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 160-161)

Ocena częściowa

W Urzędzie wbrew wymogom § 20 rozporządzenia KRI nie opracowano i nie wdrożono systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym całościowej Polityki Bezpieczeństwa Informacji, nie dokonywano przeglądów obowiązujących unormowań z zakresu bezpieczeństwa danych osobowych oraz w 2015 roku nie przeprowadzano audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione, zapoznane z zasadami bezpiecznego przetwarzania danych oraz posiadające stosowne uprawnienia. Jednak w przypadku ośmiu z dziesięciu analizowanych użytkowników SRP uprawnienia wskazane w systemie były zgodne z realizowanymi czynnościami, zapisanymi w zakresach obowiązków. Ponadto w dwóch (z czterech) przypadkach, nie dopilnowano jednak, aby bezpośrednio po zakończeniu zatrudnienia osób wykorzystujących SRP, wystosować wniosek do Ministerstwa Cyfryzacji o usunięcie użytkowników z aplikacji „Źródło”.

Dopuszczono też, aby komputery, na których zainstalowana była aplikacja „Źródło”, wbrew wytycznym dla SRP, posiadały dostęp do Internetu, oraz aby monitory dwóch komputerów ustawione były w sposób umożliwiający wgląd w wyświetlaną na nich treść przez osoby nieuprawnione.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

4. Wpływ uruchomienia SRP na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych Urzędu wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw z zakresu obsługi obywatela

Opis stanu faktycznego

Wykorzystywanie SRP w Urzędzie, związane jest z koniecznością ręcznego przenoszenia danych pomiędzy aplikacją „Źródło”, a dwoma dotychczas wykorzystywanymi programami, o których szerzej napisano w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego. I tak:

- z bazy danych oprogramowania PB-USC (zawierającego informacje dotyczące aktów stanu cywilnego), migrowane są do SRP dane dotyczące pojedynczych aktów stanu cywilnego, w odniesieniu do których Urząd otrzymał wnioski o wydanie odpisu lub zaświadczenia (przepływ danych w drugą stronę nie był możliwy),
- prowadzone w programie ADAS Mieszkańcy rejestry były zasilane danymi z systemu „Źródło” za pomocą subskrypcji przyrostowej. Jak wyjaśnił LAS, każdego dnia pracownik OEL uruchamia aplikację TSWsad, która łączy się z SRP i pobiera dane z podanego zakresu dat. (dowód: akta kontroli str. 30-31)

Ocena cząstkowa

Uruchomienie SRP nie miało znaczącego wpływu na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw do obsługi obywateli. Wdrożenie aplikacji „Źródło” wymagało natomiast wprowadzenia nowych rozwiązań w sposobie wprowadzania i przekazywania danych (które nie odbywa się w sposób automatyczny) pomiędzy SRP i dwoma dotychczas wykorzystywanymi programami.

5. Wpływ udostępnienia SRP na koszty obsługi zadań w Urzędzie

Opis stanu faktycznego

5.1. Po 1 marca 2015 r., tj. po udostępnieniu SRP w urzędzie nie dokonywano oszacowania liczby etatów potrzebnych do zapewnienia sprawnego załatwiania spraw z zakresu wydawania dowodów osobistych, aktów stanu cywilnego lub ewidencji ludności, w związku z udostępnieniem SRP. (dowód: akta kontroli str. 78-79, 168-173)

5.2. Na dzień 6 lipca 2016 r. w OEL zatrudnionych było dziewięciu⁴⁰, a w USC pięciu pracowników.

Jak wyjaśniła Sekretarz Miasta: „Kierownicy obu komórek nie zgłaszali niedoborów kadrowych w tzw. „normalnym” okresie – czyli, gdy wszyscy pracownicy są na stanowiskach pracy. Kłopoty w płynnej realizacji zadań są zauważalne w sytuacji zwiększonej absencji spowodowanej chorobą lub urlopem pracowników. Wydaje się zasadnym zwiększyć zatrudnienie w obu komórkach po jednym etacie”. (dowód: akta kontroli str. 78-79)

5.3. W wyniku wdrożenia SRP nie zwiększono ogólnej liczby pracowników w Urzędzie, jak i w komórkach organizacyjnych realizujących zadania z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 79)

5.4. W wyjaśnieniu Skarbnik Miasta wynika, że: „Wydział Skarbu i Budżetu Urzędu Miejskiego w Łomży (...) nie prowadzi tak szczegółowej ewidencji księgowej, by można było wyodrębnić wydatki, które poniesiono w związku z udostępnieniem Systemu Rejestrów Państwowych. Ogólne wydatki na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności oraz innych zadań zleconych gminie (...) w rozdziale 75011 – Administracja Publiczna wyniosły: w 2015 roku – 572.904 zł, na dzień 31 maja 2016 r. 225.110 zł”. W Urzędzie jedynie w 2015 roku dokonano zakupu sprzętu komputerowego (4 drukarek – wszystkie na potrzeby USC) na łączną kwotę 3.436 zł.

(dowód: akta kontroli str. 78, 162, 206)

5.5. W związku z wdrożeniem SRP nie zlecano pracownikom wykonywania dodatkowych prac w ramach umów cywilnoprawnych. (dowód: akta kontroli str. 78-79, 163-166)

5.6. W Urzędzie nie prowadzono osobnej analizy kosztów w związku z wprowadzeniem aplikacji „Źródło”. Zdaniem kierowników USC i OEL zwiększyło się zużycie papieru, tonerów, a w konsekwencji koszty eksploatacji urządzeń. Ponadto, w opinii Kierownik USC: „Do przechowywania wszystkich dokumentów potrzebujemy dużo więcej segregatorów (...)”

⁴⁰ Jeden pracownik Oddziału Ewidencji Ludności przebywa na urlopie bezpłatnym od 22 sierpnia 2014 r. W związku z tym przeniesiono jednego pracownika z innego wydziału i wystąpiono dla niego o kartę kryptograficzną SRP.

(np. dotychczas do przechowywania akt zbiorczych do zgonów w ciągu roku potrzebne były trzy segregatory A5, a obecnie potrzebujemy co najmniej 12 w formacie A4 – po jednym na każdy miesiąc). (...) przy tej ilości tworzonych dokumentów nasze archiwum w ciągu kilku lat zapełni się, a nawet może w nim zabraknąć miejsca do przechowywania dokumentów”.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 164-166)

5.7. W latach 2014 – 2016 (do 31 maja) na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności (rozdział 75011) Urząd otrzymał dotacje w kwotach odpowiednio 562,7 tys. zł, 572,9 tys. zł oraz 225,1 tys. zł. Otrzymane środki nie pokrywały wydatków poniesionych w rozdziale 75011, które wynosiły odpowiednio: 849,4 tys. zł, 1.007,3 tys. zł oraz 403,0 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 71, 78, 119, 167)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie po wprowadzeniu SRP nie analizowano kosztów obsługi nowych zadań z zakresu spraw meldunkowych, dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego w aplikacji „Źródło”.

6. Wpływ wdrażania wymaganych funkcjonalności i elementów SRP oraz zasilania tego systemu danymi na sprawność pracy użytkowników

Opis stanu faktycznego

6.1. Weryfikacja wniosków dotyczących wydania dowodu osobistego lub uzyskania odpisów aktów stanu cywilnego następowała w momencie ich składania. Pracownicy przyjmujący wnioski sprawdzali zgodność danych w nich zawartych z danymi w aplikacji „Źródło”. W przypadku stwierdzenia niezgodności przesyłano do właściwego urzędu stanu cywilnego zlecenie o ich usunięcie. Analiza 15 spraw dotyczących wydania dowodu osobistego, 15 dotyczących spraw meldunkowych oraz 15 dotyczących wydania odpisu aktu stanu cywilnego, które zostały złożone w Urzędzie w dniach 4 i 7 lipca 2016 r. wykazała, że nie wystąpiły w tych przypadkach niezgodności. (dowód: akta kontroli str. 36-55)

6.2. W maju 2016 r. Urząd łącznie 15 razy skorzystał z opcji zlecenia poprzez aplikację „Źródło” korekt błędnych lub niepełnych informacji zawartych w SRP innym urzędowi, z których 10 sporządzili pracownicy OEL, a kolejne pięć pracownicy USC. Zlecenia te dotyczyły rejestru aktów stanu cywilnego (braku nazwisk rodowych, niezgodności dotyczących stanu cywilnego, błędów w nazwach miejscowości i ulic, błędnym miejscu urodzenia) i zostały zrealizowane maksymalnie w ciągu dwóch dni od zarejestrowania ich w systemie. (dowód: akta kontroli str. 182-183)

6.3. W okresie od 1 marca 2015 do 31 maja 2016 r. w Urzędzie dokonano korekty łącznie 1.450 niezgodności⁴¹ pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC). Dotyczyły one głównie: błędnej daty urodzenia, braku nazwiska rodowego, błędów w adresie zamieszkania. (dowód: akta kontroli str. 182-183)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Uruchomienie SRP ujawniło szereg niezgodności pomiędzy danymi o obywatelach zawartymi w rejestrach wchodzących w skład SRP. Jednocześnie wprowadziło rozwiązania techniczne umożliwiające zlecenie właściwym urzędowi zlecenie korekt błędnych danych zawartych w poszczególnych rejestrach. Urząd prawidłowo wykorzystywał te narzędzia w swojej działalności do wyeliminowania stwierdzonych rozbieżności. Pracownicy weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności i zlecali korekty błędnych danych innym urzędowi.

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 o NIK, wnosi o:

1. Terminową realizację zleceń migracji aktów stanu cywilnego w aplikacji „Źródło”.
2. Opracowanie i wdrożenie Polityki Bezpieczeństwa Informacji, obejmującej wszystkie aspekty systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, stosownie do § 20 rozporządzenia KRI.

⁴¹ W tym: 791 zleceń zrealizowanych w zakresie USC i 659 zleceń dotyczących ewidencji ludności.

3. Dokonywanie przeglądów/aktualizacji regulacji wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji celem bieżącego dostosowania ich do zmieniającego się otoczenia.
4. Zamieszczenie w serwisie BIP i stronie internetowej Urzędu danych wymaganych przepisem § 3 ust. 1 pkt. 2 i 4-5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych oraz informacji o możliwości skorzystania z e-usług oferowanych przez COI poprzez platformę ePUAP.
5. Dostosowanie uprawnień pracowników wykonujących czynności w ramach aplikacji „Źródło” do przypisanych im szczegółowych zakresów obowiązków.
6. Bieżące przekazywanie do MSW wniosków o wykreślenie z listy użytkowników SRP, osób które zaprzestały pracy z wykorzystaniem aplikacji „Źródło”.
7. Przeprowadzanie w Urzędzie co najmniej raz w roku audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji.

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 Białymstoku.

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 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.

Białystok, dnia 25 lipca 2016 r.

Paweł Tołwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis