



Urząd Miasta Legionowo

1533969

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

32423/2016, 2016-09-12 11:26:26
Shihab Nadia, [Ro]

KAP.410.002.04.2016

Warszawa, dnia 07 września 2016 r.

SEM
+ OP USC
+ SD + Pi

160912

Pan
Roman Smogorzewski
Prezydent Miasta Legionowo

Szanowny Panie Prezydencie,

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK po kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Legionowo pn. „System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność” (nr kontroli P/16/006).

z poważaniem

DYREKTOR
Departament Administracji Publicznej

B. Skwarka
dr Bogdan Skwarka

kopie w USC, Re SD 12.09.2016 Kocmół, Pi



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.002.04.2016
P/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/006 – System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie, użyteczność
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Dominik Wrzesień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/7/2016 z dnia 31 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Legionowo, ul. marsz. J. Piłsudskiego 41, 05-120 Legionowo (zwany dalej: Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Smogorzewski, Prezydent Miasta Legionowo (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Urzędzie, przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego w sposób prawidłowy korzystano z funkcjonalności Systemu Rejestrów Państwowych (dalej: SRP), m.in.:

- terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych i wydawaniem odpisów aktów stanu cywilnego;
- umożliwiono interesantom załatwianie spraw drogą elektroniczną poprzez udostępnienie Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: ESP), zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹ (dalej: ustawa o informatyzacji);
- przekazywano *potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego* wnioskodawcom składającym wnioski elektroniczne o wydanie dowodu osobistego, co było zgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz sposobu i trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych, ich utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu² (dalej: rozporządzenie w sprawie dowodu osobistego);
- zlecenia z innych urzędów dotyczące przeniesienia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego realizowano w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 10 dni roboczych od złożenia wniosku, co było zgodne z art. 125 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego³ (zwanej dalej: p.a.s.c.);
- przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione;

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, ze zm.

² Dz. U. poz. 212.

³ Dz. U. poz. 1741, ze zm.

- w 2015 r. przeprowadzono audyt wewnętrzny w zakresie bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 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 (dalej: rozporządzenie KRI);
- zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia KRI;
- podejmowano należyte działania w celu wyeliminowania rozbieżności w danych zgromadzonych w poszczególnych rejestrach SRP – pracownicy Urzędu weryfikowali zgodność danych, usuwali niezgodności i zlecali usuwanie niezgodności innym urzędom.

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą:

- nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych);
- nie opracowano i nie wdrożono polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymagany przez § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI. W myśl tego przepisu wymagania w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji uznaje się za spełnione, jeżeli zostały opracowane na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania* oraz powiązanej z nią Polskiej Normy PN-ISO/IEC 17799 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*. W pkt. 5.1 normy PN-ISO/IEC 17799 wskazano opracowanie i stosowanie dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji. Obowiązująca w Urzędzie *Polityka bezpieczeństwa* nie dotyczyła wszystkich danych jakie są przetwarzane w Urzędzie, lecz tylko danych osobowych;
- nie zapewniono szkoleń w zakresie bezpieczeństwa informacji dla pracowników posiadających dostęp do aplikacji „Źródło”, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 113.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 971.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wsparcie przez System Rejestrów Państwowych procesu obsługi obywatela – funkcjonalność i efektywność aplikacji „Źródło”

Opis stanu
faktycznego

1.1. W działalności Urzędu wykorzystywane są trzy moduły aplikacji „Źródło”, tj.:

- RDO – Rejestr Dowodów Osobistych,
- BUSC – Baza Usług Stanu Cywilnego,
- PESEL – Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności.

Dostęp do aplikacji „Źródło” posiadają pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich (dalej: WSO) oraz Urzędu Stanu Cywilnego (dalej: USC).

W sprawach z zakresu dowodów osobistych i sprawach meldunkowych nie wykorzystuje się innych aplikacji niż „Źródło”. Zgodnie z wyjaśnieniami Pani Jolanty Wlazło, Naczelnika WSO i Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC, nie następuje podwójne wprowadzanie danych, tj. przez aplikację „Źródło” i dotychczas stosowane systemy.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 71-90)

1.2. Jak wynika z wyjaśnień Pana Macieja Skarżyńskiego, podinspektora w Referacie Informatyki, w Urzędzie wykorzystywany jest sprzęt dostarczony wcześniej w ramach projektów „pl.ID” i „pl.ID - polska ID karta”. W ramach ww. projektów Urząd otrzymał:

- w 2010 r.: cztery zestawy komputerowe, 12 czytników kart i cztery czytniki kart PinPad,
- w 2011 r.: 12 drukarek, dwa skanery, serwer i router,
- w 2015 r.: dwanaście zestawów komputerowych.

Dodatkowo dla potrzeb obsługi SRP w USC w 2015 r. Urząd nabył dwa skanery i dwie drukarki z możliwością druku dwustronnego o łącznej wartości 3,5 tys. zł (otrzymane w 2011 r. drukarki wymagają ręcznego przekładania stron). Jak wyjaśnił Pan Robert Szczypkowski, główny specjalista w Referacie Informatyki, aktualnie użytkowany sprzęt zaspokaja potrzeby Urzędu w zakresie obsługi SRP.

(dowód: akta kontroli str. 91-109, 159-163, 199-203)

Według wyjaśnień Pana Macieja Skarżyńskiego, podinspektora w Referacie Informatyki, w okresie objętym kontrolą zestawy komputerowe nie wymagały naprawy, natomiast pięć drukarek dostarczonych w 2011 r. po upływie okresu gwarancji uległo awariom albo zostały wyeksploatowane. Z wyjaśnień wynika, że naprawa tych drukarek przewyższałaby ich wartość, przez co jest nieuzasadniona ekonomicznie.

(dowód: akta kontroli str. 126-129, 133)

Zestawy komputerowe otrzymane w związku z projektami „pl.ID” i „pl.ID – polska ID karta” są umieszczone w Biurze Obsługi Klienta w Urzędzie, gdzie załatwiane są sprawy związane z wydawaniem dowodów osobistych i ewidencją ludności oraz w pokojach zajmowanych przez Urząd Stanu Cywilnego. Jak wyjaśnił Pan Robert Szczypkowski, główny specjalista w Referacie Informatyki, osiem z 16 otrzymanych zestawów komputerowych działa w odseparowanej fizycznie sieci z dostępem do SRP, natomiast pozostałych osiem jest wykorzystywanych do wykonywania

bieżących zadań w sprawach związanych z wydawaniem dowodów osobistych, ewidencji ludności i aktów stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 159-163, 199-203)

1.4. Według wyjaśnień Pani Jolanty Wlazło, Kierownika WSO, wprowadzenie aplikacji „Źródło” ułatwiło obsługę obywateli, obsługa aplikacji jest prosta, pozwala na łatwe wyszukiwanie danych osobowych oraz załatwianie spraw. Zwróciła jednak uwagę na następujące utrudnienia w pracy aplikacji „Źródło”:

- długotrwałe przetwarzanie danych w aplikacji, co wydłuża czas załatwienia sprawy w obecności klienta,
- ograniczone możliwości generowania raportów,
- okresowy brak dostępu do funkcji RDO,
- niska jakość danych zawartych w rejestrze PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

Według wyjaśnień Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC, aplikacja „Źródło” pozwala na dość proste załatwienie spraw z zakresu stanu cywilnego. Jednocześnie jako ograniczenia aplikacji wskazała m.in.:

- brak jednoczesnej, automatycznej aktualizacji rejestru PESEL przy akceptacji aktu przenoszonego do BUSC (kierownik USC musi osobno podpisywać aktualizację, co wydłuża łączny czas migracji aktu),
- brak możliwości pobierania danych z Bazy Usług Stanu Cywilnego do tworzonych aktów stanu cywilnego (np. brak możliwości przeniesienia danych rodziców z aktu małżeństwa do projektu aktu urodzenia dziecka),
- brak automatycznego dodawania przypisków⁶ w istniejących już aktach stanu cywilnego np. przy tworzeniu aktu urodzenia dziecka i zamieszczeniu w nim przypisku o zawarciu małżeństwa przez rodziców, krzyżowo powinien pojawić się przypisek w akcie małżeństwa rodziców o akcie urodzenia dziecka,
- brak możliwości automatycznego utworzenia projektu wzmianki⁷ w akcie małżeństwa w sytuacji złożenia oświadczenia o powrocie małżonka do poprzedniego nazwiska,
- brak możliwości seryjnego druku odpisów, bez konieczności każdorazowego przechodzenia przez te same czynności, co powoduje że wydanie np. pięciu odpisów aktów trwa ok. 10-12 minut,
- brak możliwości jednoczesnej pracy w dwóch modułach aplikacji „Źródło” (np. w BUSC i rejestrze PESEL), brak możliwości edycji przypisków dodanych do projektu aktu, bez konieczności ich usuwania i ponownego dodawania,
- brak możliwości dodawania we wzmiankach znaków specjalnych jak np. „§” (pracownicy USC kopiuja je z plików tekstowych),
- mała czytelność automatycznie generujących się przypisków (obecne są zbyt skomplikowane i zawierają zbędne treści),
- mało przejrzysty układ w sekcji zleceń, szczególnie zleceń migracji aktów,

⁶ W myśl art. 25 ust. 1 p.a.s.c informacje o innych aktach stanu cywilnego dotyczących tej samej osoby oraz informacje wpływające na stan cywilny tej osoby zamieszcza się przy akcie stanu cywilnego w formie przypisków.

⁷ Zgodnie z art. 24 ust. 1 p.a.s.c. wpis wpływający na treść lub ważność aktu stanu cywilnego dołącza się do aktu stanu cywilnego w formie wzmianki dodatkowej.

- brak jednolitości w podpowiedziach nazw miejscowości przy wyszukiwaniu identyfikatora TERYT, co powoduje, że w każdym miejscu trzeba z długiej listy miejscowości wybierać właściwą (aplikacja nie zapamiętuje najczęściej wybieranych pozycji),
- brak możliwości podglądu przez Kierownika USC, kto jest autorem projektu zmigrowanego aktu oraz brak możliwości sprawdzenia, czy księga została poprawnie wybrana przy akceptacji projektu zmigrowanego aktu,
- brak podstawy prawnej we wzorcu wzmianki o sprostowaniu lub uzupełnieniu aktu (za każdym razem trzeba ją wpisywać),
- brak dodatkowych wzorców wzmianek, np. dwóch oddzielnych wzmianek dla zaprzeczenia ojcostwa i tzw. danych kryjących ojca⁸, wzmianek o jednoczesnej zmianie imienia i nazwiska przez mężczyznę lub kobietę wraz z rozciągnięciem na zmianę nazwiska dzieci w akcie małżeństwa, wzmianek o jednoczesnej zmianie imienia i nazwiska przez ojca lub matkę do aktu urodzenia, wzmianki o nazwiskach przyjętych protokołem z oświadczenia przed kierownikiem USC na podstawie art. 106 p.a.s.c.,
- brak możliwości stworzenia i wydruku wniosku o przyznanie medali za długoletnie pożycie małżeńskie.

Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC wskazała, że w pierwszym okresie wdrożenia systemu zatwierdzenie aktu trwało około sześciu do ośmiu minut, na początku 2016 r. około jednej minuty, a od końca maja 2016 proces ten wydłużył się do około trzech, czterech minut.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

1.5. Według wyjaśnień Pani Jolanty Wlazło, Naczelnika WSO i Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC, w Urzędzie nie opracowano formalnych, wewnętrznych procedur postępowania w razie braku dostępności aplikacji „Źródło”. W Urzędzie stosowane były rozwiązania przewidziane w procedurach awaryjnych w ramach programu pl.ID. Jak wyjaśniła Pani Jolanta Wlazło, Naczelnik WSO, w przypadku braku dostępu do aplikacji „Źródło” urzędnik załatwi sprawę obywatela bez konieczności ponownej wizyty w Urzędzie, podejmując następujące działania:

- w zakresie wydawania dowodów osobistych przyjmuje komplet dokumentów, w oparciu o dotychczasowy dowód osobisty weryfikuje tożsamość osoby, po czym wydaje potwierdzenie złożenia wniosku. W razie przedłużającego się braku dostępu do aplikacji urzędnik może przesłać wniosek o wydanie dowodu osobistego do realizacji przez Ministerstwo Cyfryzacji (w okresie objętym kontrolą nie było konieczności przekazania jakiegokolwiek sprawy do Ministerstwa Cyfryzacji),
- w zakresie zameldowania urzędnik przyjmuje zgłoszenie meldunkowe, w zależności od rodzaju zgłoszenia weryfikuje pozostałe dokumenty, potwierdza tożsamość osoby na podstawie dokumentu tożsamości i jeśli dokonanie czynności wymaga wydania zaświadczenia, umawia się z wnioskodawcą, w jakiej formie je dostarczyć.

⁸ Zgodnie z art. 61 ust. 2 p.a.s.c. jeżeli nie nastąpiło uznanie ojcostwa lub sądowe ustalenie ojcostwa, w akcie urodzenia zamieszcza się jako imię ojca imię wskazane przez osobę zgłaszającą urodzenie, a w razie braku takiego wskazania w akcie urodzenia zamieszcza się jako imię ojca imię wybrane przez kierownika urzędu stanu cywilnego; jako nazwisko ojca i jego nazwisko rodowe zamieszcza się nazwisko matki z chwili urodzenia dziecka, z adnotacją o wpisaniu nazwiska matki i wybranego imienia jako danych ojca.

Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC, podała, że na przykład:

- w przypadku zgonu można sporządzić protokół zgonu oraz wypełnić kartę zgonu, na której zaznacza się, że zgon został zgłoszony, ale niezarejestrowany. Rejestracja i wydruk aktu zgonu są możliwe po uzyskaniu dostępu do aplikacji,
- w przypadku zawarcia małżeństwa można przyjąć zapewnienie, a zaświadczenie do ślubu wydać po uzyskaniu dostępu do aplikacji,
- w przypadku wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego albo wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym można przyjąć wniosek i podać termin odbioru,
- w przypadku wniosku o uznanie ojcostwa można przyjąć wniosek i sporządzić protokół uznania, a zaświadczenie o uznaniu wydać w momencie dostępu do aplikacji.

Przypadki takie miały miejsce sporadycznie, w związku z przerwami w działaniu aplikacji w początkowym okresie udostępnienia SRP. Z wyjaśnień ww. osób wynika również, że pracownicy Urzędu nie formułowali wniosków albo propozycji w zakresie zapobiegania lub przeciwdziałania występowaniu przerw w działaniu aplikacji, co wynikało z braku znajomości przyczyn takich przerw.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

Analiza 44 zgłoszeń wysłanych przez Lokalnych Administratorów Systemu za pomocą aplikacji „Atmosfera” (wykorzystywanej do zgłaszania problemów związanych z funkcjonowaniem aplikacji „Źródło”) wykazała, że dotyczyły one kwestii technicznych (np. braku możliwości skorzystania z funkcjonalności Rejestru Dowodów Osobistych, braku możliwości wydruku zaświadczenia, braku możliwości zarządzania zleceniami, pojawiającego się komunikatu o błędzie przy próbie zatwierdzenia danych) lub sposobu postępowania w związku z realizacją określonych czynności (np. możliwości unieważnienia nieodebranego dowodu osoby zmarłej, prawidłowości wskazania daty unieważnienia dowodu osobistego, sposobu postępowania z raportem kontroli rozbieżności). Trzy z ww. 44 zgłoszeń zostały zamknięte bez ich rozwiązania, z uwagą że zostaną uwzględnione w związku z rozwojem aplikacji (dotyczyło to możliwości zmiany w Rejestrze Dowodów Osobistych błędnie wprowadzonej przyczyny unieważnienia dowodu osobistego – w dwóch przypadkach, oraz braku zlecenia informacyjnego o unieważnionym dowodzie osobistym, gdy dowód został wydany przez organ o nieaktywnym kodzie TERYT). Dwa zlecenia pozostawały otwarte w trakcie kontroli (dotyczyły: błędnej treści komunikatu o odebraniu dowodu na stronie www.obywatel.gov.pl, gdy organ dokonał unieważnienia uszkodzonego w produkcji dowodu osobistego oraz nieaktualnego identyfikatora aktu prawnego we wzorze zaświadczeń wydawanych z rejestru PESEL). Pozostałe 39 zgłoszeń zostało rozwiązanych poprzez wprowadzenie poprawek w kolejnych wersjach aplikacji „Źródło” albo poprzez wskazanie sposobu rozwiązania problemu przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 35-44)

1.6. Według danych pozyskanych centralnie z SRP wnioski o wydanie dowodu osobistego były załatwiane w Urzędzie w terminie nieprzekraczającym 30 dni od ich wpływu, tj. zgodnie z terminem wskazanym w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁹. Także analiza trzech wniosków o wydanie dowodu osobistego odrzuconych przez Centrum Personalizacji Dokumentów (dalej: CPD), złożonych po 1 marca 2015 r., wykazała, że Prezydent Miasta Legionowo podjął

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 391.

niezwłocznie działania polegające na ponownym wprowadzeniu wniosków, dzięki czemu dochowano 30-dniowego terminu na wydanie dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str. 49, 330-332)

Analiza 30 losowo wybranych wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego złożonych w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., w tym 15 wniosków, które dotyczyły aktów stanu cywilnego wymagających przeniesienia do rejestru stanu cywilnego przez kierownika innego USC, wykazała, że we wszystkich zbadanych przypadkach odpisy aktów stanu cywilnego wydano w tym samym dniu, w którym złożono wniosek o ich wydanie, tj. z zachowaniem terminów określonych w art. 125 ust. 3 i ust. 4 p.a.s.c.

(dowód: akta kontroli str. 338-340)

Uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy możliwe było w Urzędzie telefonicznie, osobiście lub poprzez stronę www.obywatel.gov.pl (w przypadku dowodów wniosków o wydanie dowodu osobistego).

Analizą objęto również wyniki kontroli w USC Warszawa w zakresie otrzymanych od USC w Legionowie zleceń migracji aktu stanu cywilnego do SRP. Spośród 43 zleceń, w 10 przypadkach USC w Legionowie wskazał ponad 10-dniowy termin na realizację przez USC w Warszawie zlecenia migracji (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

Badanie przeprowadzone na próbie dotyczącej 10 aktów zgonu zarejestrowanych w Urzędzie wykazało, że po zatwierdzeniu aktu zgonu następowało automatyczne unieważnienie w Rejestrze Dowodów Osobistych dowodu osobistego osoby zmarłej.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

Według stanu na dzień 1 lipca 2016 r. na unieważnienie przez Wojewodę Mazowieckiego czekały trzy akty stanu cywilnego:

- jeden akt urodzenia, który został zarejestrowany w drodze transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego przez USC w Legionowie w sytuacji, gdy akt był już wcześniej zarejestrowany w innym USC,
- dwa akty małżeństwa, które zostały dwa razy przeniesione do rejestru stanu cywilnego (ponowne przeniesienie do rejestru stanu cywilnego było uzasadnione tym, że przy pierwszym wprowadzeniu do rejestru błąd w aplikacji „Źródło” nie pozwolił na dołączenie wzmianek dodatkowych do migrowanego aktu, a po ich dodaniu po zatwierdzeniu aktu nie zaktualizował się rejestr PESEL).

(dowód: akta kontroli str. 50, 147-158)

1.7. Po 1 marca 2015 r. wzrosła liczba spraw z zakresu dowodów osobistych i aktów stanu cywilnego w porównaniu do wcześniejszego okresu. Kształtowała się ona następująco:

- w zakresie dowodów osobistych w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. wpłynęło i załatwiono 6 700 wniosków, a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło i załatwiono 7 174 wniosków dowodowych (wzrost o 7,1%),
- w zakresie aktów stanu cywilnego w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. wpłynęło i załatwiono 4 367 wniosków, a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło 8 949 wniosków (załatwiono 8 926) (wzrost o 104,9%).

Według wyjaśnień Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC i Pani Elżbiety Gierczyńskiej, Zastępcy Naczelnika WSO zwiększenie liczby wniosków wynika z odmiejscowienia załatwiania spraw w związku z uruchomieniem SRP.

(dowód: akta kontroli str. 71-90, 351-369)

1.8. Poza e-usługami centralnymi (wniosek o wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego oraz wniosek o odpis aktu stanu cywilnego), Urząd nie udostępniał innych e-usług dotyczących spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych, meldunków oraz aktów stanu cywilnego. Informacja o ww. e-usługach była umieszczona na stronie internetowej i BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 15-30, 71-90)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. wpłynęło 31 wniosków przez ePUAP, w tym 25 o wydanie dowodu osobistego, pięć wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego i jedno zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

1.9. Analiza pięciu wniosków elektronicznych o wydanie dowodu osobistego wykazała, że w każdym przypadku Urząd wysłał do wnioskodawcy dokument elektroniczny pn. *potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego*, co było zgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dowodu osobistego.

(dowód: akta kontroli str. 33)

1.10. W Urzędzie podejmowano należyte działania na rzecz informowania zainteresowanych osób o możliwości załatwienia spraw obsługiwanych z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” w formie e-usług poprzez:

- korzystanie z materiałów promocyjnych, gadżetów i plakatów dotyczących załatwiania spraw z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” (m.in. w okresie od grudnia 2014 r. do maja 2015 r. na drzwiach wejściowych do pomieszczeń USC wisiały plakaty dotyczące aplikacji „Źródło”). Według wyjaśnień Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC, materiały były przekazane do Urzędu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 2014 r.,
- umieszczenie w grudniu 2015 r. na stronie internetowej www.legionowo.pl informacji zachęcającej do korzystania ze strony www.obywatel.gov.pl, która umożliwia skorzystanie z e-usług dotyczących m.in. wydania dowodu osobistego,
- prowadzenie przez WSO Punktu Potwierdzania Profilu Zaufanego w ramach projektu „Utworzenie Centrum Aktywności Cyfrowej w Urzędzie Miasta Legionowo jako element zwiększenia dostępności do e-usług i upowszechniania Profilu Zaufanego”, gdzie według wyjaśnień Pani Elżbiety Gierczyńskiej, Zastępcy Naczelnika WSO, pracownicy zachęcają do korzystania z e-usług (m.in. rozdają ulotki pt. „Załatw sprawę elektronicznie”) i udzielają pomocy związanej z załatwianiem spraw w formie elektronicznej,
- udostępnienie w Biurze Obsługi Klienta kart usług dotyczących m.in. wydawania dowodów osobistych i odpisów aktów stanu cywilnego, w których zawarte są m.in. informacje na temat możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej (przy czym do dnia 20 lipca 2016 r. karta usługi dotyczącej wydawania odpisu aktu stanu cywilnego nie zawierała informacji o możliwości złożenia elektronicznej wersji wniosku).

(dowód: akta kontroli str. 28-32, 171-180, 187, 351-369)

1.11. W Urzędzie, zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji udostępniono Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Informacja o możliwości skorzystania z ESP była zamieszczona na stronie internetowej Urzędu oraz w BIP, a jej odnalezienie było proste i intuicyjne. Zamieszczona na stronie BIP informacja nie obejmowała danych wymaganych § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 21, 23-24)

1.12. Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw w Urzędzie jest system tradycyjny (papierowy)¹⁰. Wpływające do Urzędu drogą elektroniczną wnioski o wydanie dowodu osobistego lub odpisu aktu stanu cywilnego są drukowane i rejestrowane w Kancelarii Urzędu. Następnie są one dekretowane i przekazywane pracownikom WSO lub USC, którzy wprowadzają ręcznie dane w nich zawarte do aplikacji „Źródło”. Jak podał Pan Robert Szczypkowski, główny specjalista w Referacie Informatyki, stosowany w Urzędzie system elektronicznego zarządzania dokumentacją posiada możliwość elektronicznej rejestracji wniosku (bez konieczności drukowania wniosku) złożonego za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Pani Danuta Szczepanik, Sekretarz Miasta Legionowo, wyjaśniła natomiast, że wymiana danych między systemem elektronicznego zarządzania dokumentami w przypadku zastosowanego w Urzędzie fizycznego rozdzielenia sieci na potrzeby dostępu do SRP z siecią Urzędu jest niemożliwa.

(dowód: akta kontroli str. 9, 159-162, 199-202, 206, 370-372)

1.13. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi w zakresie wydawania odpisów aktów stanu cywilnego, dowodów osobistych i spraw meldunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.14. Dwóch pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniach dotyczących działania SRP i aplikacji „Źródło” oraz kompetencji lidera wdrożenia aplikacji w Urzędzie. Pozostali użytkownicy SRP brali udział w szkoleniach z obsługi aplikacji „Źródło” z wykorzystaniem platformy e-learningowej, na której znajdują się materiały edukacyjne dotyczące wykonywania czynności w SRP, wraz z dostępem do wersji szkoleniowej aplikacji. Po zakończeniu szkolenia pracownicy zdali egzamin on-line z praktycznej obsługi aplikacji. Wszystkie szkolenia były bezpłatne.

(dowód: akta kontroli str. 71-90, 126-139, 159-162, 171-179, 188-190)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych:

- o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, nie mniejszym niż 5 megabajtów (pkt 2),
- o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4),

¹⁰ Zarządzenie Nr 81/2011 (Ro.0050.81.2011) Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 18 kwietnia 2010 r. w sprawie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miasta Legionowo.

- o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Pan Robert Szczypkowski, główny specjalista w Referacie Informatyki, wyjaśnił m.in. że dokumenty elektroniczne, które można złożyć za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, składane są z wykorzystaniem platformy ePUAP, która standardowo dopuszcza załączniki o pojemności 3,5 megabajta. Według Pana Roberta Szczypkowskiego maksymalna wielkość dokumentu określona w rozporządzeniu nie jest adekwatna do dopuszczonej przez ePUAP. NIK zauważa jednak, że maksymalna wielkość dokumentu elektronicznego dopuszczalnego w ePUAP wynosi pięć megabajtów, a podana w wyjaśnieniach wielkość 3,5 megabajta odnosi się do pojedynczego załącznika, a ePUAP posiada także możliwość obsługi tzw. dużych plików o wielkości do 500 megabajtów.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 199-202)

2. W USC w Legionowie w 10 przypadkach (na 43 objęte analizą) wskazano ponad 10-dniowy termin na realizację przez inny urząd zlecenia migracji aktu stanu cywilnego do SRP, co było niezgodne z art. 125 ust. 4 p.a.s.c. Jak wyjaśniła Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC, wynikało to ze spodziewanego długotrwałego oczekiwania na zmigrowanie aktów do SRP przez duże urzędy stanu cywilnego (wszystkie 10 zleceń zostało skierowanych do USC m. st. Warszawy), odległym terminem czynności, do których były potrzebne odpisy aktów stanu cywilnego oraz omyłką polegającą na błędnym zaznaczeniu roku, w którym miało zostać zrealizowane zlecenie. Pani Grażyna Kucman zauważyła również, że aplikacja nie sygnalizuje wyznaczenia terminu realizacji zlecenia przekraczającego termin przewidziany przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 147-158)

3. Karta usługi pn. „Wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego”, dostępna w Biurze Obsługi Klienta oraz na stronie internetowej Urzędu, została przygotowana niezetelnie gdyż nie zawierała informacji na temat możliwości elektronicznego złożenia wniosku. W dniu 20 lipca 2016 r. uzupełniono ww. kartę usługi o brakującą informację. W związku z usunięciem nieprawidłowości, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 159-162, 168-170)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie w sposób prawidłowy korzystano z SRP przy realizacji zadań z zakresu wydawania dowodów osobistych i odpisów aktów stanu cywilnego. Zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych oraz odpisów aktów stanu cywilnego realizowane były terminowo, a przyjęte reguły postępowania na wypadek niedostępności aplikacji „Źródło” zapewniały sprawną realizację zadań. W Urzędzie umożliwiono obywatelom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Zapewniono szkolenia związane z działaniem SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego. Urząd wywiązał się z obowiązku przekazywania obywatelowi, który złożył elektronicznie wniosek o wydanie dowodu osobistego, potwierdzenia złożenia wniosku, zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Nieprawidłowościami były: niezamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikające z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, wyznaczanie terminu na realizację przez inny urząd zlecenia migracji aktu stanu cywilnego do SRP dłuższego niż określony w art. 125 ust. 4 p.a.s.c. oraz brak informacji o możliwości złożenia wniosku w formie elektronicznej w karcie usługi „Wydawanie odpisów stanu cywilnego”.

2. Wpływ wdrażania wymaganych funkcjonalności i elementów SRP oraz zasilania tego systemu danymi na sprawność pracy w Urzędzie Miasta Legionowo

Opis stanu faktycznego

2.1. Wraz z uruchomieniem SRP z dniem 1 marca 2015 r. nie dokonano masowej migracji wszystkich danych z systemu informatycznego wykorzystywanego dotychczas w Urzędzie do obsługi aktów stanu cywilnego (PB USC Technika). Akty stanu cywilnego są przenoszone poprzez przepisywanie danych z ksiąg stanu cywilnego. W Urzędzie nie określono harmonogramu działań dla wprowadzania aktów stanu cywilnego z dotychczasowych rejestrów. Według wyjaśnień Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC, przeniesienia aktów do rejestru stanu cywilnego dokonuje się na wniosek lub w związku z czynnościami dotyczącymi rejestracji stanu cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

W wyniku kontroli ustalono, że na dzień 31 maja 2016 r. zostało zmigrowanych do rejestru stanu cywilnego łącznie 2 771 aktów stanu cywilnego (z około 33,0 tys. aktów sporządzonych przed 1 marca 2015 r.), z tego:

- 940 aktów urodzenia,
- 1 437 aktów małżeństwa,
- 394 aktów zgonu.

(dowód: akta kontroli str. 51-70)

2.2. Zgodnie z art. 125 ust. 4 p.a.s.c., jeżeli wniosek o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego lub o wydanie zaświadczeń, o których mowa w ustawie, został złożony do kierownika urzędu stanu cywilnego, który nie przechowuje księgi stanu cywilnego, przeniesienia aktu stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego dokonuje się w terminie umożliwiającym wydanie odpisu lub zaświadczenia w ciągu 10 dni roboczych od dnia złożenia wniosku.

Analiza 327 losowo wybranych zleceń migracji aktów stanu cywilnego skierowanych do USC w Legionowie w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2015 r. wykazała, że USC w Legionowie przenosił akty stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w terminach umożliwiających wydanie przez urząd zlecający zaświadczenia lub odpisu aktu stanu cywilnego w terminie określonym w art. 125 ust. 4 p.a.s.c., tj. w ciągu 10 dni roboczych od złożenia wniosku przez zainteresowaną osobę.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

Według stanu na dzień 26 lipca 2016 r. wszystkie zlecenia migracji aktów stanu cywilnego wpływające z innych urzędów posiadały status „Zrealizowane”.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

2.3. Według Pani Elżbiety Gierczyńskiej, Zastępcy Naczelnika WSO, czas wprowadzenia danych do systemu informatycznego uległ skróceniu, bowiem nie ma potrzeby wprowadzania pełnych danych osoby do systemu. Z wyjaśnień Naczelnika WSO wynika, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” wpłynęło na skrócenie załatwiania spraw w zakresie zameldowania na pobyt stały i na pobyt czasowy oraz wydawania dowodów osobistych. Wydłużeniu uległ natomiast czas wykonywania czynności polegających m.in. na: nadaniu, zmianie, unieważnieniu numeru PESEL, wydawaniu zaświadczeń z prowadzonych rejestrów, udostępnieniu danych z rejestrów.

(dowód: akta kontroli str. 351-369)

Zdaniem Kierownika USC, wraz ze zmianą przepisów o aktach stanu cywilnego oraz wprowadzeniem aplikacji „Źródło”, uruchomiono dodatkowe, czasochłonne, często skomplikowane i wymagające dodatkowych wyjaśnień czynności przy procesie wydawania aktów stanu cywilnego, tj.:

- wysyłanie i obsługa zleceń,
- usuwanie niezgodności,
- migrację aktów do pustej bazy w SRP.

Pani Grażyna Kucman wyjaśniła również, że przeciętny czas wykonania czynności z zakresu stanu cywilnego w porównaniu do okresu sprzed 1 marca 2015 r. uległ skróceniu, w szczególności w zakresie spraw związanych z: umiejscowieniem, odtworzeniem aktu urodzenia, zgonu i małżeństwa, uzupełnieniem, sprostowaniem aktu stanu cywilnego, odtworzeniem aktu stanu cywilnego, dodawaniem wzmianek dodatkowych do aktów stanu cywilnego. Wydłużeniu uległ natomiast czas niezbędny do wykonania następujących czynności:

- wydawania odpisu aktu stanu cywilnego,
- przyjęcia oświadczenia o powrocie do nazwiska poprzednio noszonego po rozwodzie,
- przyjęcia oświadczenia o uznaniu dziecka,
- wydania zaświadczenia o braku przeszkód do zawarcia związku małżeńskiego,
- przyjęcia zapewnienia o braku przeszkód do zawarcia związku małżeńskiego,
- zaświadczenia o braku przeszkód do zawarcia związku małżeńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 351-363)

Z wyjaśnień Pani Grażyny Kucman, Kierownika USC wynika, że nie wnioskowano o dotację z budżetu państwa na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC przed 1 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Wdrożenie SRP nie wpłynęło w istotny sposób na sprawność załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego, gdyż czas na wykonanie niektórych czynności uległ skróceniu, a niektórych – wydłużeniu. W Urzędzie wywiązywano się z terminowego przenoszenia aktów stanu cywilnego do SRP, w związku ze zleceniami otrzymywanymi z innych urzędów, stosownie do art. 125 ust. 4 p.a.s.c.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa SRP i jego danych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W obszarze bezpieczeństwa informacji w Urzędzie obowiązywały m.in. zarządzenia Prezydenta Miasta Legionowo w sprawie wprowadzenia Polityk Bezpieczeństwa w Urzędzie Miasta Legionowo (z dnia 6 listopada 2013 r. nr 192/2013 i z dnia 1 czerwca 2016 r. nr 115/2016), które obejmowały Politykę Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych Systemu Informatycznego Urzędu Miasta Legionowo, Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym i Instrukcję Postępowania w Sytuacjach Naruszenia Ochrony Danych Osobowych. W czasie trwania kontroli zostały również wprowadzone zasady audytu i monitoringu

systemu teleinformatycznego w zakresie bezpieczeństwa (zarządzeniem Prezydenta Miasta Legionowa Nr 149/2016 z dnia 25 lipca 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 207-238)

W zakresie bezpieczeństwa samego SRP pracownicy Urzędu korzystali również z informacji zawartych w skierowanym do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast piśmie Pana Romana Kusyka – Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych z dnia 26 października 2015 r. (znak: DEP-WAP-0460-63-2/2015), w którym przypominano podstawowe kwestie związane m.in. dostępem do SRP i ochroną danych osobowych. Urząd posiadał również „Szczegółowy opis środków ochrony oraz zasad zarządzania zabezpieczeniami na stanowiskach systemu teleinformatycznego ZMOKU/BUSC” określający wymagania i zalecenia w zakresie polityki bezpieczeństwa dla infrastruktury lokalnej systemu pl.ID.

(dowód: akta kontroli str. 191-202, 239-251)

3.2. Kontrola wykazała, że wszyscy pracownicy posiadający dostęp do aplikacji „Źródło” zostali upoważnieni do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją przydzielonych obowiązków pracowniczych i jednocześnie zobowiązani do stosowania niezbędnych środków technicznych, organizacyjnych oraz do przestrzegania obowiązujących przepisów prawa w celu zapewnienia ochrony przetwarzanych danych osobowych. Pracownicy USC uczestniczyli ponadto w styczniu 2015 r. wewnętrznym szkoleniu dotyczącym przetwarzania danych osobowych w rejestrze PESEL i rejestrze stanu cywilnego, w tym odpowiedzialności z tytułu naruszenia przepisów prawa z zakresu ochrony danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 171-185, 204-205)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. dwóch pracowników posiadających role (uprawnienia) w aplikacji „Źródło” zakończyło zatrudnienie w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 317-318)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 pracowników (z tego: czterech pracowników USC i sześciu pracowników WSO) wykazała, że zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI, osoby te posiadały stosowne uprawnienia i uczestniczyły w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nich zadań wynikających z ich zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli str. 309-312)

3.3. W 2015 r., zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, w Urzędzie został przeprowadzony audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. Z ustaleń audytu wynika m.in., że nie sformułowano rekomendacji w zakresie dotyczącym bezpośrednio SRP. Stwierdzono natomiast między innymi brak uregulowań w zakresie klasyfikacji informacji gromadzonych i przetwarzanych w Urzędzie, określenia poziomu ich bezpieczeństwa pod względem poufności, integralności i dostępności dla każdej grupy informacji, a także brak procedur zarządzania zmianami i brak określenia częstotliwości dokonywania przeglądów istniejących polityk czy procedur dla zapewnienia, że przyjęte w tych politykach i procedurach zasady zapewniają adekwatne, efektywne i skuteczne działania w obszarze bezpieczeństwa informacji. Według wyjaśnień Pana Roberta Szczypkowskiego, głównego specjalisty w Referacie Informatyki, zalecenia dotyczące ww. zagadnień są w trakcie realizacji. Kolejny audyt zarządzania bezpieczeństwem informacji jest planowany na czwarty kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 252-308)

3.4. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI kierownictwo podmiotu publicznego powinno zapewnić warunki umożliwiające realizację i egzekwowanie działań związanych z zapewnieniem szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem informacji, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień: zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialności prawnej, stosowania środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzeń i oprogramowania minimalizującego ryzyko błędów ludzkich. Z uzyskanych informacji wynika, że trzech z 14 pracowników Urzędu posiadających uprawnienia w aplikacji „Źródło” (dwóch pracowników USC i pracownik Referatu Informatyki pełniący funkcję Lokalnego Administratora Systemu), uczestniczyło w szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa informacji. Brak szkoleń we wskazanym zakresie dla pozostałych pracowników pracujących z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” został opisany w części dotyczącej nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 126-135, 159-162, 199-202, 251-263)

3.5. W Urzędzie zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem. Z oględzin pięciu kart kryptograficznych użytkowników aplikacji „Źródło” wynika, że nie były na nich zapisane numery PIN do tych kart. Po zakończeniu pracy przez użytkowników aplikacji „Źródło” karty kryptograficzne są przechowywane w zamykanych na klucz, metalowych szafach, zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą zabezpieczenia pomieszczeń i kluczy. Oględziny ośmiu stanowisk pracy realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” wykazały, że monitory usytuowane były w sposób uniemożliwiający wgląd do danych przez osoby nieuprawnione, a komputery z dostępem do aplikacji „Źródło” nie posiadały dostępu do Internetu. Powyższe działania spełniały wymogi § 20 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 313-314)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie opracowano polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Było to niezgodne z § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI, który stanowi, że wymagania w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji uznaje się za spełnione, jeżeli zostały opracowane na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Wymagania* oraz powiązanej z nią Polskiej Normy PN-ISO/IEC 17799 *Technika informatyczna. Techniki bezpieczeństwa. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji*. W pkt. 5.1 normy PN-ISO/IEC 17799 wskazano opracowanie i stosowanie dokumentu polityki bezpieczeństwa informacji. W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Prezydenta Miasta Legionowo w sprawie wprowadzenia Polityk Bezpieczeństwa w Urzędzie Miasta Legionowo (z dnia 6 listopada 2013 r. nr 192/2013 i z dnia 1 czerwca 2016 r. nr 115/2016), które nie obejmowały całościowo zagadnień określonych w rozporządzeniu KRI, a dotyczyły wyłącznie danych osobowych. Jak wyjaśnił Pan Robert Szczypkowski, główny specjalista w Referacie Informatyki, w wyniku przeprowadzonego w 2015 r. audytu bezpieczeństwa informacji gromadzonych i przetwarzanych w Urzędzie Miasta Legionowo między innymi przystąpiono do opracowywania kompleksowej polityki bezpieczeństwa informacji (zakończenie prac planowane było na 25 sierpnia 2016 r.). Pan Robert Szczypkowski poinformował również o innych działaniach podejmowanych w związku z bezpieczeństwem

informacji, np. o zapisach w umowach serwisowych mających zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji, wdrażaniu oprogramowania do zarządzania zasobami IT, czy określeniu zasad audytu i monitoringu systemu teleinformatycznego w zakresie bezpieczeństwa informacji w zarządzeniu nr 149/2016 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 25 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 199-202)

2. Nie zapewniono szkolenia w zakresie bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI, dla osób posiadających dostęp do aplikacji „Źródło”. Jedynie trzech z 14 pracowników posiadających dostęp do aplikacji „Źródło” uczestniczyło w szkoleniach z ww. zakresu. Jak wyjaśnił Pan Robert Kretowicz, podinspektor w Referacie Informatyki, pracownicy przeszkoleni w zakresie bezpieczeństwa informacji przeprowadzą ciągu najbliższych miesięcy zbiorcze szkolenie dla pozostałych pracowników Urzędu, w szczególności korzystających z aplikacji „Źródło”. Podał również, że w planie szkoleń ujęto szkolenia z zakresu bezpieczeństwa dla pracowników Referatu Informatyki, którzy na bieżąco edukują i doszkalają pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 126-135, 159-162, 199-202, 251-263)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z zakończeniem zatrudnienia przez dwóch pracowników Urzędu (użytkowników aplikacji „Źródło”), dopiero po odpowiednio 15 i 22 dniach przekazano do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wnioski o usunięcie kont użytkowników z systemu oraz odesłano ich karty kryptograficzne. Jak wyjaśniła Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC, przyczyną złożenia wniosku w terminie 22 dni roboczych od ustania stosunku pracy był brak ściśle określonego terminu na złożenie stosownego wniosku, a także konieczność reorganizacji pracy USC w związku z odejściem pracownika. Podała również, że karta kryptograficzna, zwrócona przez pracownika, została umieszczona w metalowej skrzynce zamykanej na klucz, znajdującej się w pancерnej szafie. W opinii NIK, mimo braku określonego terminu na dokonanie zgłoszenia usunięcia użytkowników, powinno to nastąpić niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 251-263, 309-310)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podjęte w Urzędzie działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji nie były wystarczające. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono całościowej polityki bezpieczeństwa informacji, co było niezgodne z § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI. Powyższe potwierdził też przeprowadzony w Urzędzie audyt wewnętrzny w zakresie bezpieczeństwa informacji. Stwierdzono ponadto, że większość pracowników Urzędu (użytkowników aplikacji „Źródło”) nie uczestniczyło w szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa informacji, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI. NIK pozytywnie ocenia, że przetwarzanie informacji w aplikacji „Źródło” odbywało się w Urzędzie wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. W związku z wdrożeniem Systemu Rejestrów Państwowych w Urzędzie Miasta Legionowo nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu wykorzystywanych przez Urząd systemów informatycznych, polegająca na uruchomieniu wymiany danych między

Rejestrem PESEL a rejestrem mieszkańców i rejestrem zamieszkania cudzoziemców.

Zakres danych przekazywanych przez SRP do wyżej wymienionych rejestrów obejmuje informacje określone w art. 8 i w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹¹. W celu przekazywania danych wykorzystywany jest mechanizm subskrypcji, który pozwala na przekazywanie danych pomiędzy rejestrem PESEL a rejestrem mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 112-125)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W ocenie NIK, w Urzędzie podjęto należyte działania w celu zapewnienia współpracy aplikacji wykorzystywanych do prowadzenia rejestru mieszkańców i rejestru zamieszkania cudzoziemców z SRP. Uruchomienie SRP nie miało wpływu na funkcjonowanie wewnętrznych systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji pozostałych spraw dotyczących obsługi obywateli.

5. Wpływ udostępnienia SRP na koszt obsługi zadań w Urzędzie Miasta Legionowo

Opis stanu
faktycznego

5.1. W Urzędzie nie szacowano liczby etatów potrzebnych do sprawnego załatwiania spraw z wykorzystaniem SRP. Jak wyjaśniły Pani Jolanta Wlazło, Naczelnik WSO i Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC, brak takich szacunków wynikał z trudności w określeniu, jakie zasoby będą potrzebne do sprawnego realizacji zadań po wprowadzeniu systemu.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

5.2 W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. stan zatrudnienia osób zajmujących się w Urzędzie sprawami związanymi z wydawaniem dowodów osobistych, odpisów aktów stanu cywilnego i meldunkami z wykorzystaniem SRP nie zmienił się. W Wydziale Spraw Obywatelskich sprawami dotyczącymi dowodów osobistych i spraw meldunkowych zajmuje się sześć osób, a w Urzędzie Stanu Cywilnego cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

5.3. W Urzędzie nie prowadzono analizy kosztów funkcjonowania SRP. Według wyjaśnień Pani Jolanty Wlazło, Naczelnika WSO *Nie generowano dodatkowych wydatków związanych z uruchomieniem SRP. Wydatki w zakresie spraw związanych z dowodami osobistymi, ewidencją ludności, urzędem stanu cywilnego w okresie po 1 marca 2015 r. ponoszone były na wynagrodzenia pracowników, zakup materiałów biurowych czy materiałów eksploatacyjnych do sprzętu komputerowego (toner do drukarek) tak jak przed uruchomieniem SRP. Nie prowadzono analizy wydatków, które pozwoliłyby na udzielenie odpowiedzi, jakie koszty stanowi samo utrzymanie SRP.*

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

5.4. Według Pani Jolanty Wlazło, Naczelnika WSO, brak jest możliwości dokładnego określenia, jak zmieniła się liczba wydruków w związku z uruchomieniem SRP. Podała jednak, że wnioskując z ograniczenia rodzajów dokumentów koniecznych do wydruku zużycie papieru uległo zmniejszeniu (nie ma potrzeby wydruku potwierdzenia zameldowania na pobyt czasowy, potwierdzenia wymeldowania

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 722, ze zm.

z pobytu czasowego, zawiadomienia o zameldowaniu na pobyt stały i czasowy, zawiadomienia o unieważnieniu dowodu osobistego i zapotrzebowania na kopertę dowodową).

(dowód: akta kontroli str. 188-190)

5.5. Pani Grażyna Kucman, Kierownik USC, podała, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” nie spowodowało zwiększenia kosztów wydruku dokumentów. Jednocześnie wskazała jaki był wpływ udostępnienia aplikacji „Źródło” na liczbę stron drukowanych przy realizacji zadań przez USC. I tak:

- nie uległa zmianie liczba wydruków dotyczących sporządzenia: odpisu aktu stanu cywilnego, uzupełnienia aktu urodzenia i zgonu, sprostowania aktu urodzenia i zgonu, zmiany imienia lub nazwiska,
- nastąpiło zwiększenie liczby wydruków w zakresie: uzupełnienia aktu małżeństwa (z czterech do pięciu stron), sprostowania aktu małżeństwa (z czterech do pięciu stron), przyjęcia oświadczenia o uznaniu dziecka (z czterech do siedmiu stron), przyjęcia zapewnienia o braku przeszkód do zawarcia związku małżeńskiego (z czterech do 11 stron), wydania zaświadczenia o braku przeciwwskazań do zawarcia związku małżeńskiego (z dziewięciu do 23 stron),
- nastąpiło zmniejszenie liczby wydruków w zakresie: sporządzania aktu stanu cywilnego (z czterech do trzech stron), umiejscowienia aktów stanu cywilnego (z siedmiu do czterech stron), odtworzenia aktów stanu cywilnego (z siedmiu do trzech stron).

(dowód: akta kontroli str. 171-179)

5.6. W latach 2014-2016 (do 30 czerwca) na realizację zadań zleconych w zakresie USC, dowodów osobistych i ewidencji ludności Urząd otrzymał dotacje w łącznej kwocie 835,4 tys. zł z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie* (w tym 292,0 tys. zł w 2014 r., 392,8 tys. zł w 2015 r. i 150,7 tys. zł w 2016 r.- według stanu na 31 maja 2016 r). Dotacje zostały wykorzystane w całości.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Uruchomienie SRP nie wpłynęło w istotny sposób na koszty załatwiania spraw w Urzędzie w zakresie dowodów osobistych, spraw meldunkowych i aktów stanu cywilnego. W wyniku udostępnienia aplikacji „Źródło” w części przypadków zwiększeniu uległa liczba wydruków.

6. Wpływ uruchomienia SRP na ograniczenie rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład tego systemu.

6.1. Na etapie weryfikacji wniosków składanych przez obywateli Urząd identyfikował występowanie rozbieżności w danych zgromadzonych w SRP. Na podstawie oględzin przebiegu czynności wprowadzania do aplikacji „Źródło” danych ze złożonych 37 wniosków dotyczących wydania dowodu osobistego i ośmiu wniosków meldunkowych, a także w związku z rejestracją 12 aktów stanu cywilnego, kontroler ustalił, że w dwóch przypadkach pracownicy Urzędu stwierdzili niezgodności w rejestrach. Polegały one na braku nazwiska rodowego i błędnej pisowni nazwiska rodowego. Bezpośrednio po wykryciu niezgodności pracownik Urzędu podjął

należyte działania, wysyłając zlecenia usunięcia niezgodności do właściwych urzędów.

(dowód: akta kontroli str. 348-350)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. pracownicy Urzędy stwierdzili łącznie 543 rozbieżności w SRP (w tym w maju 2016 r.: 38 rozbieżności).

Na podstawie badania 36 zleceń usunięcia niezgodności utworzonych w maju 2016 r. przez pracowników WSO i 24 zleceń usunięcia niezgodności utworzonych przez pracowników USC od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. (tj. wszystkich zleceń utworzonych przez USC), kontroler ustalił, że w Urzędzie podejmowane były należyte czynności zmierzające do wprowadzenia w SRP prawidłowych danych. Niezgodności dotyczyły danych urodzenia, nazwisk, adresów pobytu stałego i czasowego i danych zgonu (dotyczy sytuacji, gdy osoby zmarłe figurowały w rejestrze PESEL jako żywe).

(dowód: akta kontroli str. 71-90, 341-347)

Według wyjaśnień Pani Elżbiety Gierczyńskiej, Zastępcy Naczelnika WSO, stwierdzono rozbieżności w adresach pobytu stałego i czasowego zawartych w PESEL a adresami zgromadzonymi w rejestrze mieszkańców i rejestrze zamieszkania cudzoziemców. Wynika to z niższej jakości danych zgromadzonych w rejestrze PESEL w porównaniu do danych zgromadzonych w rejestrze mieszkańców prowadzonym przez Urząd. W opinii Pani Elżbiety Gierczyńskiej rozbieżności powstały w obowiązującym przed wprowadzeniem SRP systemie, gdzie najpierw następowała integracja danych z gmin na poziomie województwa, a następnie dane te przekazywano do centralnej bazy PESEL. Według stanu na koniec maja 2016 r. do wyjaśnienia w Urzędzie pozostawało 916 niezgodności (tylko w maju 2016 r. system raportował wystąpienie 165 niezgodności). Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika WSO, usunięcie jednej niezgodności zajmuje około 20 minut.

(dowód: akta kontroli str. 71-90, 129-132, 351-363)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w Urzędzie należycie wykorzystywano rozwiązania techniczne aplikacji „Źródło” umożliwiające wprowadzanie korekt oraz zlecenie właściwym urzędom usunięcie niezgodności danych o obywatelach zawartych w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹², wnosi o:

1. Umieszczenie na stronie internetowej Urzędu informacji, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych.
2. Wskazywanie w zleceniach migracji aktów stanu cywilnego do SRP terminu nieprzekraczającego 10 dni na realizację zlecenia przez inny urząd, stosownie do art. 125 ust. 4 p.a.s.c.

¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

3. Opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji określającej zasady bezpieczeństwa informacji, stosownie do § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.
4. Zapewnienie szkolenia w zakresie bezpieczeństwa informacji dla wszystkich pracowników posiadających dostęp do aplikacji „Źródło”.

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 07 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor

Kontroler
Dominik Wrzesień
Specjalista kontroli państwowej

Dominik Wrzesień
podpis

B. Shw...
Podpis