



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.012.01.2016

P/16/006



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Rzeszowie
Kontrolerzy	Artur Rałowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/61/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r. Jacek Wolan – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/70/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3; 468-469)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rzeszowa, Rynek 1, 35-002 Rzeszów, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Rzeszowa jest pan Tadeusz Ferenc (zwany dalej Prezydentem) (dowód: akta kontroli str. 470)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

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.:

- w większości przypadków terminowo realizowano zadania związane z wydawaniem dowodów osobistych;
- terminowo realizowano zadania związane z 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);
- opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacje o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 1, 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 elektronicznych² (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych);
- terminowo realizowano zlecenia otrzymane z innych urzędów dotyczące przeniesienia aktów stanu cywilnego do rejestru stanu cywilnego w SRP (migracja aktów);

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, ze zm.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 971.

- przetwarzanie informacji w SRP odbywało się wyłącznie przez osoby upoważnione;
- zapewniono szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 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 teleinformatycznych³ (dalej: rozporządzenie KRI);
- zapewniono ochronę przetwarzanych informacji w aplikacji „Źródło” przed nieuprawnionym dostępem, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych⁴;
- 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przeprowadzony w Urzędzie audyt wewnętrzny w zakresie bezpieczeństwa informacji nie obejmował wszystkich wymagań zawartych w § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI.

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

- w 5 przypadkach nie przekazano potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego wnioskodawcy składającemu elektronicznie wniosek o wydanie dowodu osobistego, co było niezgodne 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 zwrotu⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie dowodu osobistego);
- nie zapewniono aktualizacji polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, wymaganym przez § 20 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W Urzędzie do bieżącej obsługi obywateli stosuje się następujące moduły aplikacji Źródło: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL), Bazę Usług Stanu Cywilnego (BUSC), oraz Rejestr Dowodów Osobistych (RDO). Moduły BUSC i PESEL użytkowane są przez Urząd Stanu Cywilnego, natomiast Wydział Spraw Obywatelskich wykorzystuje RDO oraz PESEL.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 113.

⁴ Dz. U. z 2016.922 j. t.

⁵ Dz. U. poz. 212.

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.2 W ramach realizacji projektu informatycznego „pl. ID”. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) porozumieniem D/2015 z dnia 17.12.15 r. przekazało 14 zestawów komputerowych (monitor, komputer, klawiatura, myszka) w celu wyłącznego wykorzystania do wydawania dowodów osobistych, ewidencji ludności oraz rejestracji aktów stanu cywilnego. Potrzeby Urzędu zostały określone na podstawie przekazanych przez MSW ankiet w 2014 r. i 2015 r. zawierających ilościowe zestawienie posiadanego oraz niezbędnego wyposażenia sprzętowego do obsługi (SRP). W wyniku oględzin stwierdzono, iż wszystkie wspomniane komputery są wykorzystywane do pracy w aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str. 2-58, 425-427)

W dniu 18 kwietnia 2016 r. informatyk Urzędu zgłosił uszkodzenie pamięci RAM komputera o numerze seryjnym 1001173706. Pamięć została wymieniona w ramach gwarancji. Do dnia zakończenia kontroli innych awarii nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str.59-65)

1.3 Od 1 marca 2015 r. dane z zakresu dowodów osobistych i meldunków oraz aktów stanu cywilnego wprowadzane były do aplikacji „Źródło”. W Urzędzie wykorzystywano pomocniczo także oprogramowanie AA_USC, firmy Technika IT. Służyło ono do prowadzenia rejestracji aktów wydawanych przez USC przed instalacją aplikacji „Źródło.” Użytkowanie nadal starszego oprogramowania wynika z parametrów technicznych aplikacji „Źródło”. Zgodnie z wyjaśnieniem Lesława Bandura Dyrektora Biura Obsługi teleinformatycznej i Telekomunikacyjnej udzielonym z upoważnienia Prezydenta Miasta Rzeszowa *„Dane z aplikacji AA_USC nie zostały zmigrowane do aplikacji „Źródło” gdyż wdrożenie oprogramowania „Źródło” nie przewidywało takiej możliwości. Od 1 marca 2015 r. (...) dostęp do danych zawartych w aplikacji AA_USC jest niezbędny do migracji pojedynczych aktów stanów cywilnego wykonywanej podczas bieżącej obsługi petentów, którzy mieli wprowadzone dane w oprogramowaniu AA_USC, przy czym dotychczasowe dane w programie AA_USC nie są modyfikowane i aktualizowane. Po migracji aktu dopisywany jest tam nowy numer aktu obowiązujący w aplikacji „Źródło.”*

Ponadto w Wydziale Spraw Obywatelskich wykorzystywane jest oprogramowanie Ksat 2000-moduł Elud, firmy COIG S.A. Służy ono jednak do załatwiania spraw, których nie obsługuje aplikacja „Źródło” takich jak prowadzenie rejestru wyborców czy też realizacja powszechnego obowiązku obrony. Zasilanie aplikacji aktualnymi danymi odbywa się automatycznie z aplikacji „Źródło” za pośrednictwem bezpiecznego kanału transmisyjnego udostępnionego przez MSW.

(dowód akta kontroli str. 6, 149-161)

1.4 Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Adama Litwe Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich *„Wprowadzenie aplikacji „Źródło” ułatwiło obsługę obywateli tj.*

a) w module PESEL:

- uprościło identyfikację osoby i jej danych osobowo-adresowych

- po wpisaniu numeru PESEL ułatwiło automatyczną aktualizację danych w SRP (...).
 - wprowadza możliwość automatycznego nadania numeru PESEL przy zameldowaniu
 - przy zameldowaniu następuje automatyczne wymeldowanie z poprzedniego adresu,
 - pozwala na bezpośredni dostęp do centralnego rejestru w czasie rzeczywistym.
- b) w module Rejestru Dowodów Osobistych:
- wnioski są weryfikowane z gotowymi danymi znajdującymi się w systemie, poprzednio weryfikowano je na podstawie dokumentacji znajdującej się w kopercie dowodowej;
 - obecnie przy składaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego nie jest wymagane dostarczenie aktu urodzenia lub aktu małżeństwa.

Problemami, które pojawiają się najczęściej są:

- niezgodność z bazą „PESEL”. Wiąże się to z ciągłym przesyłaniem do Urzędów stanu Cywilnego zleceń w celu poprawy błędów;
- błędy dotyczące braku w danych podstawowych, czyli, nazwisku imieniu i drugim imieniu wymagają dodatkowych czynności, ponieważ trzeba takie wnioski przestać bez rozpoznania i wprowadzić je po raz drugi, co ma wpływ na czas rozpatrzenia wniosku i tym samym produkcje dowodów;
- Ułatwieniem przy wydawaniu nowego dowodu osobistego byłoby automatyczne unieważnienie poprzedniego dowodu (gdyż nie istniała by potrzeba dwukrotnego powrotu do danego rekordu);
- brak możliwości wydruków z dłuższych terminów np. półrocznego czy rocznego raportu ilości złożonych wniosków dowodowych.

Ponadto Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich, iż obsługa aplikacji Źródło jest prosta i pozwala na łatwe wyszukiwanie danych”

W ocenie Kierownika USC w Rzeszowie pana Jerzego Wiktora, Źródło posiada następujące mocne i słabe strony:

„Mocne strony aplikacji Źródło:

Nowa regulacja prawna poprawiła sprawność procesów administracyjnych, realizowanych przez państwo jako rejestratora zdarzeń, poprzez wprowadzenie od dnia 1 marca 2015 roku rejestracji stanu cywilnego w postaci elektronicznej. Pozwoliło to na:

- odejście od papierowych aktów stanu cywilnego
- możliwości uzyskania odpisu aktu stanu cywilnego, w tym również w postaci dokumentu elektronicznego, w dowolnym urzędzie stanu cywilnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od miejsca przechowywania aktu, bez konieczności wizyty w urzędzie stanu cywilnego w przypadku odpisu elektronicznego,
- dostęp kierowników urzędu stanu cywilnego do elektronicznych odpisów aktów stanu cywilnego co z kolei spowodowało zwolnienie obywateli z obowiązku przedkładania w urzędach stanu cywilnego odpisów aktów stanu cywilnego przy realizacji wszelkich czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, a także zwolnienie kierowników urzędu stanu cywilnego od przekazywania informacji w zakresie zmian w aktach stanu cywilnego do ewidencji ludności;

- zmiany te są bezpośrednio dokonywane na rejestrze PSESEL przez kierownika urzędu stanu cywilnego lub upoważnionego pracownika, co niewątpliwie usprawnia zasilanie rejestru PESEL ze zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego i w konsekwencji zapewnia referencyjność tego rejestru oraz prawidłową identyfikację obywatela na jego podstawie,
- uproszczenie niektórych procedur rejestracji stanu cywilnego poprzez zastąpienie pracochłonnej procedury wydawania decyzji administracyjnej czynnością materialno-techniczną,
- pomocny dla kierowników urzędu stanu cywilnego jest niewątpliwie rejestr uznań; jeżeli przed innym kierownikiem został sporządzony protokół dziecka poczętego niż tym który jest właściwy do sporządzenia aktu urodzenia dziecka, to kierownik sporządzający akt urodzenia dziecka ma podgląd w rejestrze uznań czy dane dziecko zostało uznane jako poczęte czy też nie; w rejestrze uznań jest też możliwość sprawdzenia czy nastąpiła odmowa przyjęcia oświadczenia o uznaniu ojcostwa, a mężczyzna który chce uznać ojcostwo próbuje ponownie złożyć niezbędne oświadczenie przed innym kierownikiem urzędu stanu cywilnego; w takim przypadku na podstawie art. 581 k.p.c. wyłączną właściwość ma sąd.
- nadawanie numeru PESEL przy rejestracji noworodka i meldowanie jednocześnie dziecka skróciło czas i ułatwiło obywatelom uzyskiwanie nr PESEL dziecka wraz z jego rejestracją;
- zmniejszenie ilości papierowego obiegu dokumentów w związku z przełożeniem zadań z ewidencji ludności na urząd stanu cywilnego pozwala przy rejestracji stanu cywilnego, migracji aktów stanu cywilnego na szybkie nanoszenie zmian w rejestrze PESEL
- wprowadzenie powyższych zmian oznacza mniejsze koszty dla obywateli oraz dla państwa, gdyż korespondencja w formie papierowej uległa znacznemu zmniejszeniu.

Słabe strony aplikacji „ŹRÓDŁO”

- brak możliwości pracy na dwóch ekranach jednocześnie, np. korzystając z bazy PESEL celem uzupełnienia zgłoszenia migracji aktu stanu cywilnego w systemie BUSC, potrzebnego do rejestracji noworodka następuje zbyt szybkie wygaśnięcie aplikacji na której się pracuje; praca przy włączonych na jednym ekranie monitora dwóch okien pozwoliła by na szybsze wykonanie zlecenia migracji;
- program działa zbyt wolno np. przy wejściu w projekty aktów/wzmianek przejście z projektów aktów urodzeń do projektów aktów małżeństwa następuje zbyt wolno;
- brak jest skorowidzów do danego rodzaju aktów stanu cywilnego, np. przy rejestracji bieżącej taka aplikacja byłaby pomocna, kiedy system zawodzi w przypadku wyszukiwania danego aktu stanu cywilnego,
- nadmierne obciążenie pracą kierownika urzędu stanu cywilnego, przy akceptacji aktu stanu cywilnego zarówno w bieżącej rejestracji jak i w przypadku aktów migrowanych system sygnalizuje aktualizację PESELU, czyli ponowne zatwierdzenie przez kierownika urzędu stanu cywilnego,
- poważnym problemem jest brak odpowiednich procedur w przypadku długiej awarii systemu np. kilkunastodniowej brak możliwości zarejestrowania noworodka, czyli brak możliwości sporządzenia jakiegokolwiek aktu czy też

wydania odpisu, papierowa rejestracja została zastąpiona postacią elektroniczną, stąd przy dłuższym braku działania elektronicznej może nastąpić paraliż w wielu dziedzinach ważnych zarówno dla państwa jak i obywateli,

- rozpoczęcie pracy w nowym systemie z dniem 1 marca 2015 r. znacznie spowolniło pracę wielu urzędów, gdyż baza BUSC była pusta.

Należy zauważyć, że w początkowym okresie funkcjonowania „Źródła” nastąpiły utrudnienia dla obywateli poprzez wydłużony czas załatwiania spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego. Np. Sporządzenie aktu urodzenia dziecka wraz z przyjęciem uznania trwało w początkowym okresie od 3-4 godzin.

System wówczas działał zbyt wolno, samo złożenie podpisu przez kierownika urzędu stanu cywilnego trwało znacznie dłużej niż obecnie.

Na dzień dzisiejszy widać znaczną poprawę w działalności aplikacji Źródło poprzez szybsze jej działanie zarówno przy sporządzaniu aktów, migracji czy innych czynnościach.

Obywatel odczuwa już poprawę działania administracji, gdyż w każdym miejscu w kraju może złożyć wniosek o odpis aktu stanu cywilnego sporządzonego w innej części kraju. Akt już wprowadzony do SRP jest dostępny w każdym urzędzie stanu cywilnego. Zwolniło to obywatela od konieczności wybierania odpisów do załatwienia spraw z zakresu rejestracji stanu cywilnego, a także zmniejszyło koszt załatwienia takiej sprawy. Dla kierowników urzędów stanu cywilnego łatwiejsze jest też sprawdzenie czy transkrypcja miała miejsce w okresie wcześniejszym, stąd jeśli strona zapomni że dokonywała transkrypcji np. aktu urodzenia dziecka i ponownie jej chce dokonać, wówczas kierownik urzędu stanu cywilnego może sprawdzić jeśli dziecko ma nadany PESEL w systemie PESEL czy taki akt jest sporządzony. W przyszłości, kiedy baza bardziej się zapełni wykonywanie zadań w zakresie rejestracji stanu cywilnego będzie zdecydowanie łatwiejsze i szybsze.

Mimo licznych problemów w początkowym okresie działania SRP zmiany należy oceniać jako pozytywne”.

Ponadto kierownik USC w swoim wyjaśnieniu zauważył:

„Stwierdzić należy, iż w ocenie pracowników tutejszego urzędu obsługa aplikacji „Źródło” nie jest rzeczą trudną, zaś sam program określany jest często wręcz jako: „intuicyjny”. Niemniej jednak, jest wiele nadziei związanych zarówno z oczekiwanymi zmianami legislacyjnymi, jak też samym oprogramowaniem dziedzinowym. Z całą pewnością z dniem 1 marca 2015 r. wszystkie Urzędy Stanu Cywilnego w Polsce stanęły przed olbrzymim wyzwaniem. Wprowadzenie Systemu Rejestrów Państwowych –SRP (który zawiera moduł Bazy Usług Stanu Cywilnego –BUSC) było zamierzeniem jak najbardziej słusznym i pro obywatelskim, niemniej jednak, pusta baza danych w połączeniu z wolno działającym oprogramowaniem dziedzinowym spowodowała wiele trudności w funkcjonowaniu USC oraz obciążyła pracowników dodatkową pracą. Pracownicy tutejszego urzędu stanu cywilnego sposobu na poprawę sytuacji upatrują w usprawnieniu zmundnego procesu migracji pojedynczych aktów do Bazy Usług Stanu Cywilnego, chociażby poprzez ich masową migrację określaną ostatnio mianem „masowego migratora” oraz migrację aktów z papierowych ksiąg stanu cywilnego przez upoważnionych pracowników USC bez udziału kierownika lub jego zastępców, co w konsekwencji z pewnością skróciłoby czas załatwienia sprawy. Rozwiązaniem „na pewien czas” byłaby również podnoszona wielokrotnie propozycja wydawania odpisów aktów stanu cywilnego na drukach ścisłego zarachowania z dotychczasowych aplikacji dziedzinowych których baza danych była budowana przez wiele długich lat. W kwestiach programowych to przede wszystkim wprowadzenie możliwości pracy bez ograniczeń na dwóch aktywnych „oknach” z programu BUSC i PESEL, oraz wprowadzenie

funkcjonalności oprogramowania dziedzinowego „Źródło” w zakresie prowadzenia spisu spraw zgodnie instrukcją Kancelaryjną i symboliką JRWA np. wydając odpis aktu stanu cywilnego aplikacja „Źródło” w żaden sposób nie współpracuje z zakresie tworzenia spisu spraw czy też wyszukiwania po sygnaturze sprawy, nazwisku wnioskodawcy. Uzasadnione byłoby również, aby z aktu urodzenia i z danych PESEL do zapewnień przedmażeńskich program pobierał dane rodziców osób zamierzających zawrzeć małżeństwo. Podobnie przy sporządzeniu aktu małżeństwa zasadnym byłoby aby system automatycznie generował przypiski o nr i miejscu sporządzenia aktów urodzeń małżonków. Funkcjonalność ta występuje jedynie przy rejestracji aktu zgonu. Pracę w aplikacji znacznie ułatwiłoby także ujednoczenie formularza zapewnień przedmażeńskich. Podczas wprowadzania zadania jako pierwszy w formularzu znajduje się mężczyzna, w zapewnieniach jako pierwsza pojawia się kobieta, w statystyce znowu jako pierwszy pojawia się mężczyzna oraz dostosowanie oraz doskonalenie aplikacji dziedzinowej tak aby działała szybko i bezawaryjnie umożliwiając prawidłowe tj. szybkie, sprawne i merytoryczne obsługiwanie Klientów Urzędu. Wyrażam przekonanie że najbliższe miesiące przyniosą oczekiwaną potrzebę zmian i ustabilizują trudną sytuację Urzędów Stanu Cywilnego w Polsce”.

(dowód: akta kontroli 149-161)

1.5 W sytuacji awarii aplikacji „Źródło” w USC w Rzeszowie stosuje się procedury zawarte w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika USC Jerzego Wiktora udzielonym z upoważnienia Prezydenta Miasta Rzeszowa: „USC w Rzeszowie nie opracowywał propozycji w zakresie ewentualnych wariantów działań w sytuacji braku dostępności aplikacji „Źródło”, nie była również opracowana procedura postępowania na wypadek przerw w działaniu tej aplikacji. Procedura postępowania w sytuacji przerw w działaniu aplikacji „Źródło” wynika z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1741 z późn. zm.), która obowiązuje kierownika USC. W ustawie przewidziana jest procedura działania dotycząca rejestracji aktu zgonu w art. 47 ust. 2 cyt. Jeżeli zgon osoby nie został zarejestrowany w dniu jego zgłoszenia w związku z niedostępnością rejestru stanu cywilnego, niezwłocznie po dokonaniu jego rejestracji osobie zgłaszającej zgon są wydawane z urzędu 2 odpisy skrócone aktu zgonu.” k. cyt. Natomiast procedury działania dotyczące załatwiania pozostałych spraw ograniczają się do przyjęcia wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, wniosku o wydanie zaświadczenia, wypełnienia ręcznie zapewnień o braku okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa przez nupturientów i Kierownika USC oraz ustalenia daty ślubu (...)”

Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym z upoważnienia Prezydenta, przez Adama Litwę Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich: w sytuacji braku dostępu do aplikacji „Źródło” przewiduje się wykorzystanie aplikacji Ksat 2000-Elud albo ewentualne odręczne wystawianie zaświadczeń.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie formułowano wniosków i propozycji w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania wystąpienia przerw w działaniu aplikacji „Źródło”.

(dowód: akta kontroli str.: 149-161)

W kontroli ustalono, iż w okresie od 1 marca 2015 r. do 5 lipca 2016 r. zarejestrowano 143 zgłoszenia problemów związanych z funkcjonowaniem aplikacji „Źródło”, w tym

120 zgłoszeń zostało rozwiązanych oraz 23 zgłoszenia nierozwiązane i nie zamknięte do dnia kontroli (których termin obsługi przekroczył 14 dni).

Zarejestrowane zgłoszenia dotyczyły zakłóceń funkcjonalności aplikacji głównie w zakresach: obsługi migracji aktów stanu cywilnego z postaci papierowej do systemu BUSC, obsługi raportów dla GUS, obsługi wydawania skróconego lub pełnego aktu, infrastruktury – wsparcie użytkowników warstwy lokalnej w zakresie konfiguracji stacji roboczych, rejestracji zmiany nazwisk i imion.

Nierozwiązane błędy w funkcjonowaniu Źródła dotyczą aplikacji BUSC w zakresie sporządzania aktów stanu cywilnego. *Kierownik USC w Rzeszowie wyjaśnił: „ (...) Faktem jest, iż zgłoszone przez nasz urząd do COI poprzez „Atmosferę” i nierozwiązane problemy związane z funkcjonowaniem aplikacji „Źródło”, które nie zostały do chwili obecnej rozwiązane utrudniają sprawne działanie USC oraz obciążają pracowników dodatkową pracą. (...) Odnosząc się ogólnie do sytuacji, w których migracja aktu z papierowej księgi przy użyciu aplikacji „Źródło” powodowała błędne wygenerowanie odpisu skróconego aktu stanu cywilnego, bez winy pracownika obsługującego aplikację wyjaśniam, że sprawy takie załatwiano w głównej mierze poprzez wydanie Klientowi (...) odpisu pełnego aktu stanu cywilnego, który system generował właściwie. Zidentyfikowane zaś przypadki, w których migrowany akt otrzymywał status „skreślony” miały najczęściej związek z migracją aktu z urzędu w związku z dokonaniem czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego np. sporządzeniem aktu urodzenia noworodka. Nie powodowało to jednak uciążliwości dla Klienta, gdyż w opisanej sytuacji akt urodzenia noworodka został sporządzany bez względu na błędny status zmigrowanego aktu małżeństwa rodziców dziecka (...). Jeżeli opisana sytuacja błędnego statusu aktu miała związek z ze złożeniem wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, a migracja aktu z pliku XML powodowała uzyskanie przez zmigrowany akt statusu „skreślony” akt ten migrowano ponownie ręcznie zaś o błędnym statusie zostawał unieważniony w trybie przewidzianym ustawą”.*

(dowód: akta kontroli str. 162-188)

W okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 w wyniku niedostępności aplikacji „Źródło” nie zachodziła konieczność ponownej wizyty obywatela w Urzędzie w związku ze złożonym wnioskiem. Ponadto Kierownik USC w Rzeszowie wyjaśnił, iż: *„ (...) tutejszym USC występowały sytuacje niedostępności aplikacji „Źródło”, w których wykorzystano procedurę awaryjną dla załatwienia spraw obywateli przewidzianą w art. 47 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 28 listopada 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 1741 z późn. zm.) – Prawo o aktach stanu cywilnego, dotyczącą zarejestrowania zgonu osoby zmarłej. Zgodnie z treścią powyższego przepisu cyt.: „Jeżeli zgon osoby nie został zarejestrowany w dniu jego zgłoszenia w związku z niedostępnością rejestru stanu cywilnego, niezwłocznie po dokonaniu jego rejestracji osobie zgłaszającej zgon są wydawane z urzędu 2 odpisy skrócone aktu zgonu”. k. cyt. We wszystkich wymienionych przypadkach odpisy aktów zgonu na prośbę osób zgłaszających, zostały przesłane na wskazany adres do korespondencji, stąd też nie było konieczności ponownej wizyty w urzędzie dla załatwienia tej samej sprawy.*

Cytowana ustawa prawo o aktach stanu cywilnego nie przewiduje żadnych innych procedur awaryjnych w przypadku niedostępności aplikacji „Źródło”. Oznacza to, że w sytuacji awaryjnej ustawa nie daje możliwości np. sporządzenia aktu urodzenia, małżeństwa ani wydania odpisu aktu stanu cywilnego. Ustawa też nie daje legitymacji gminom aby te tworzyły własne procedury w omawianym zakresie”.

Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich wyjaśnił, iż w okresie objętym kontrolą nie było konieczności stosowania tzw. procedur alternatywnych w sytuacji niedostępności „Źródła”.

(dowód: akta kontroli str. 151-161)

1.6 Według danych pozyskanych centralnie z SRP, spośród 23106 wniosków o wydanie dowodu osobistego złożonych i zarejestrowanych przez Urząd w aplikacji „Źródło” w okresie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r., w 100 przypadkach przekroczone (od 31 do 219 dni) 30-dniowy termin na wydanie dowodu osobistego wskazany w art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych⁶. Ponadto w okresie objętym kontrolą Centrum Personalizacji Dokumentów odrzuciło 43 wnioski.

Podczas badania 41 wniosków o wydanie dowodu osobistego, posiadających w aplikacji „Źródło” status „odrzucony” stwierdzono, iż główną przyczyną braku akceptacji wniosków zgodnie z wyjaśnieniem był fakt, iż: *„po zeskanowaniu zdjęcia nie zarejestrowano wniosku, tylko przeprowadzono przesłanie go do produkcji, czego skutkiem było brak zapisania zdjęcia i niedopuszczenie go do produkcji.”*

W 18 przypadkach wnioski o wydanie dowodu osobistego zostały odrzucone przez CPD bez podania przyczyny.

Dokonano również sprawdzenia nieterminowej realizacji 30 wniosków o wydanie dowodu osobistego. Zgodnie z treścią wyjaśnienia dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich: *„(...) Większość wniosków nieprzyjętych w terminie dotyczy początkowego okresu wdrażania programu pl.ID. W tym czasie zdarzały się bardzo często przypadki zawieszania systemu, trudności z zalogowaniem oraz zbyt długie okresy oczekiwania na zatwierdzenie wprowadzonych zmian. W/w okoliczności oraz brak ponownego sprawdzenia przez pracowników czy dowód został w systemie przyjęty, spowodował powstanie wskazanych błędów.”*

(dowód: akta kontroli str. 259-269)

Szczegółowym badaniem terminowości realizacji zadań związanych z uzyskaniem odpisu aktu stanu cywilnego przy wykorzystaniu SRP objęto 30 wniosków⁷. Ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg przechowywanych w USC w Rzeszowie, migracja aktu do rejestru stanu cywilnego w aplikacji „Źródło” i wydanie tego aktu następowało do 7 dni roboczych od dnia złożenia wniosku przez obywatela, tj. zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego⁸ (zwana dalej: p.a.s.c.);
- we wszystkich przypadkach wniosków o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego z ksiąg stanu cywilnego nieprzechowywanych w Urzędzie, zlecenie migracji aktu było przekazane do USC, który przechowywał księgę i wykonane w terminie umożliwiającym wydanie aktu do 10 dni roboczych, tj. zgodnie z art. 125 ust. 4 ustawy p.a.s.c.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 391.

⁷ 10 odpisów skróconych aktu urodzenia, 10 odpisów skróconych aktu małżeństwa i 10 odpisów skróconych aktu zgonu.

⁸ Dz. U. poz. 1741, ze zm.

Proces wydawania aktów przebiegał bez zakłóceń, nie wymagał korekt. Informacje źródłowe niezbędne do sporządzenia aktów pobierano z systemu AA USC, lub blankietów papierowych będących w zasobach USC.

(dowód: akta kontroli str. 267-269)

Uzyskiwanie informacji przez interesantów zostało określone w Zarządzeniu nr 4/2013 Prezydenta Miasta Rzeszowa w sprawie współpracy przy teleinformatycznej obsłudze interesantów Urzędu Miasta Rzeszowa oraz jednostek organizacyjnych miasta Rzeszowa. W myśl § 2 ww. zarządzenia wyznaczono pracowników poszczególnych wydziałów i zobowiązano ich do pełnienia telefonicznych dyżurów w godzinach pracy w celu informowania obywateli o obowiązujących przepisach i procedurach w Urzędzie. Niezależnie od powyższego, zgodnie z § 36 ust. 1 pkt 5 pracownicy Urzędu mają obowiązek udzielać informacji zainteresowanym obywatelom.

Ponadto jak wyjaśnił (z upoważnienia Prezydenta) dyrektor Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Artur Konrat: „(...) W USC w Rzeszowie z chwila złożenia wniosku o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego pracownik przyjmujący wniosek sprawdza, czy np. akt stanu cywilnego, z którego ma zostać wydany odpis został zarejestrowany, czy też przeniesiony do BUSC. Jeżeli tak odpis wydawany jest w dniu złożenia wniosku, podczas jednej wizyty w urzędzie. Jednakże, jeśli żądany odpis nie znajduje się w BUSC, wówczas ustalany jest termin realizacji wniosku”. Zgodnie z wyjaśnieniem obywatelowi podawane są dane teleadresowe urzędu, pod którymi można uzyskać informację dotyczące etapu procedowania wniosku

W Wydziale Spraw Obywatelskich interesant mógł uzyskać informację na temat aktualnego stanu procesu wydawania dowodu osobistego poprzez wykorzystanie strony www.obywatel.gov.pl.

(dowód: akta kontroli str. 247-270)

Analiza 10 wybranych spraw związanych z rejestracją zgonu wykazała, że we wszystkich przypadkach wraz ze sporządzeniem w SRP aktu zgonu, automatycznie następowało unieważnienie dowodu osobistego zmarłego w RDO.

(dowód: akta kontroli str. 247-270)

1.7 Po 1 marca 2015 r. wzrosła liczba spraw z zakresu dowodów osobistych, a zmalała liczba spraw z zakresu 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 wpłynęło i załatwiono 18.749 wniosków, a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło 23.106 wniosków – załatwiono 23.102.
- W zakresie aktów stanu cywilnego w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 wpłynęło 27.033 wniosków (załatwiono 27.033), a w okresie od 1 marca 2015 r. do 29 lutego 2016 r. wpłynęło 14.834 wniosków (załatwiono 14.724).

(dowód: akta kontroli str. 149-151,388)

1.8 Od dnia 25 września 2015 r. Urząd świadczy następujące e-usługi: wydanie dowodu osobistego, zgłoszenie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, wydanie odpisu aktu stanu cywilnego.

W dniu 28.08.2015 r. Podkarpacki Urząd Wojewódzki poinformował Prezydenta, iż MSW we współpracy z Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji uruchomiło nowe e-usługi na platformie ePUAP dające możliwość zwracania się do urzędu z wnioskami o wydanie dowodu osobistego, zgłaszanie utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, składania wniosków o odpis aktu stanu cywilnego. w formie dokumentu elektronicznego. Przedmiotowe pismo zawierało adresy stron internetowych na których udostępnione zostały wymienione usługi.

Ponadto poinformował, że pisma w powyższych sprawach będą służyć na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ESP) ePUAP Urzędu, w przypadku realizacji wniosków o dowody osobiste należy przekazać obywatelowi wygenerowane z SRP potwierdzenie złożenia wniosku o dowód osobisty w celu umożliwienia śledzenia stanu realizacji wniosku za pośrednictwem portalu obywatel.gov.pl.

Urząd na własnej stronie BIP Miasta Rzeszowa- ePUAP poinformował o możliwości skorzystania z tych e-usług.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano za pomocą e-usług: 102 wnioski o wydanie dowodu osobistego, 4 zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego, 15 wniosków o wydanie aktu stanu cywilnego.

Urząd z własnej inicjatywy nie udostępnił innych e-usług dotyczących spraw związanych z wydawaniem dowodów osobistych, meldunków, aktów stanu cywilnego, poza e-usługami centralnymi udostępnionymi w wyniku uruchomienia SRP.

(dowód: akta kontroli str. 147-161, 247-258, 389)

1.9 Analiza 5 wniosków elektronicznych o wydanie dowodu osobistego wykazała, że w żadnym przypadku⁹ Urząd nie wysłał do wnioskodawcy dokumentu elektronicznego pn. *potwierdzenie złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego*, co było niezgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie dowodu osobistego (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości). Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym przez Dyrektora WSO: „*nie przekazywano potwierdzenia złożenia wniosków, które umożliwiałyby śledzenie stanu załatwienia sprawy. Osoby o terminie odbioru dowodu powiadomione zostały telefonicznie.*”

(dowód: akta kontroli str. 195-246)

1.10 Urząd posiada stronę informacyjną www.rzeszow.pl zawiera ona dwie zakładki pn. E-Urząd o identycznej treści przycisków (tj. Umów się na wizytę w urzędzie, Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ESP), Moja sprawa w Urzędzie, Skype, Punkty Informacyjne UM). Jedną z nich umieszczono w nagłówku, natomiast drugą w dolnej części portalu ukazującą się po przewinięciu strony. Poprzez zakładkę E Urząd (klawisz Elektroniczna Skrzynka Podawcza) umiejscowioną „poniżej” obywatel jest przekierowywany na elektroniczną skrzynkę podawczą BIP zawierającą elektroniczne formularze wniosków np. wniosek o wydanie dowodu osobistego umieszczone na stronach ePUAP. Po otwarciu odpowiedniej strony z wnioskiem platformy ePUAP obywatel może posiadać wiedzę, dotyczącą warunków posługiwania się platformą ePUAP.

Informacje na temat świadczonych przez Urząd e-usług każdy obywatel ma możliwość zasięgnąć w punktach informacyjnych znajdujących się w USC oraz

⁹ W przypadkach, kiedy wniosek był kompletny i został przyjęty do realizacji.

WSO obsługiwanych przez pracowników Urzędu. Wspomniane punkty pełnią dyżury w czasie godzin pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 195-246, 390)

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.

1.12 Na stronie BIP Urzędu zamieszczone zostały informacje, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, tj.

- o udostępnionym adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej (pkt 1),
- 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),
- o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

(dowód: akta kontroli str. 195-246,389)

1.13 Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygnięcia spraw w Urzędzie jest system tradycyjny (papierowy)¹⁰.

Kopie dokumentów elektronicznych przekazuje się w formie papierowej w odpowiednio uwierzytelnionej formie.

Wnioski elektroniczne w formie papierowej dotyczące wydania dowodów osobistych oraz odpisu aktów stanu cywilnego w okresie objętym kontrolą były przekazywane z kancelarii urzędu na stanowiska merytoryczne WSO i USC w terminie od 1 do 4 dni roboczych (od dnia złożenia wniosku).

(dowód: akta kontroli str. 195-246)

1.14 W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 7 skarg związanych z załatwianiem spraw z zakresu wydawania odpisów aktów stanu cywilnego i dowodów osobistych, tym: 5 skarg dotyczyło niekompetentnej obsługi i zachowania pracownika obsługującego obywateli (4 uznano za zasadne 1 częściowo zasadna), w 1 przypadku przedmiotem skargi było nieterminowe wydanie dowodu osobistego przez pracownika, (uznano ją za zasadną) oraz w 1 przypadku przedmiotem skargi było niewydanie drugiego egzemplarza aktu urodzenia (skargę uznano za bezzasadną). Skargi nie miały związku z działaniem aplikacji „Źródło”

(dowód: akta kontroli str.242)

1.15 W okresie objętym kontrolą odbywały się szkolenia z zakresu SRP przeprowadzane przez podmioty zewnętrzne.

¹⁰ Zarządzenie Nr 31/2011 Prezydenta Miasta z dnia 14.03.2011 r.

W latach objętych kontrolą odbyło się 19 szkoleń dotyczących funkcjonowania aplikacji „Źródło” w których uczestniczyło 32 osoby.

Koszty szkoleń w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 2014 r. - 5.588 zł, 2015 r. - 10.290 zł – w 2016 r. – 1.110 zł. (Łączny koszt szkoleń 16 988 zł). Ponadto zgodnie z wyjaśnieniem Artura Kondrata Dyrektora Wydziału Organizacyjno - Administracyjnego podstawą szkolenia pracowników była platforma e-lerningowa o adresie www.szkolenia.obywatel.pl

(dowód: akta kontroli str. 195-246)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia wsparcia przez SRP procesu obsługi obywatela stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wnioskodawcom składającym wnioski elektroniczne o wydanie dowodu osobistego nie przekazywano *potwierdzenia złożenia wniosku* zawierającego przewidywaną datę odbioru dowodu osobistego, co było niezgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego. Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym przez Dyrektora WSO: „*nie przekazywano potwierdzenia złożenia wniosków, które umożliwiłoby śledzenie stanu załatwienia sprawy. Osoby o terminie odbioru dowodu powiadomione zostały telefonicznie.*”

Ocena cząstkowa

W Urzędzie w sposób prawidłowy korzystano z funkcjonalności 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. Urząd zapewnił szkolenia związane z SRP dla pracowników obsługujących sprawy z zakresu dowodów osobistych, meldunków lub aktów stanu cywilnego. Urząd nie wywiązał się z obowiązku przekazywania obywatelowi, który złożył elektronicznie wniosek o wydanie dowodu osobistego, *potwierdzenia złożenia wniosku*, co było niezgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wzoru dowodu osobistego.

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

2.1, 2.2 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 (Technika IT). 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. Jak wyjaśniła Pani Marzena Czach-Szaro – zastępca Kierownika USC (...) *Kolejnym powodem zasadności utrzymywania przez tutejszy urząd dotychczasowej aplikacji AA USC jest możliwość migracji pojedynczych aktów w niej sporządzonych do nowej aplikacji dziedzinowej „Źródło” „z pliku XML”. Migracja taka znacznie skraca czas tworzenia aktu w Bazie Usług*

Stanu Cywilnego oraz ogranicza ryzyko wystąpienia błędu, tak jak przy jego ręcznym przepisywaniu.

(dowód: akta kontroli str. 271-285)

2.3 Zgodnie z wyjaśnieniem kierownika USC: „W okresie od 1 marca 2015 r. do 25 sierpnia 2016 r. w Urzędzie Stanu Cywilnego utworzono 12 473 zleceń migracji aktów stanu cywilnego, które przekazano do realizacji do innych USC w Polsce. Szacujemy jednak, że liczba zleconych przez USC w Rzeszowie migracji aktów stanu cywilnego, przekraczających termin realizacji określony w art. 125 stanowi ok. 1-2 % procent wszystkich zleceń.

Ponadto kierownik USC wyjaśnił: „W okresie od 1 marca 2015 r. do 25 sierpnia 2016 r. w Urzędzie Stanu Cywilnego obsłużono 13 808 zleceń migracji aktów stanu cywilnego, przekazanych do realizacji do USC w Rzeszowie przez inne USC w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 391-392)

Na dzień 8 sierpnia 2016 r. w systemie BUSC zarejestrowano 120 zleceń otrzymanych od innych USC posiadających status „Nowe”, wszystkie spełniały warunek zawarty w przepisie art. 125 ust. 4 p.a.s.c. i nie przekraczały wyznaczonego 10 dniowego terminu sporządzenia aktu.

Ustalono również, iż brak było zleceń w bazie o statusach: „Przyjęte”, „Do akceptacji” i „Realizowane”.

(dowód: akta kontroli str. 371-387)

W kontroli zweryfikowano 300 zleceń otrzymanych przez USC w Rzeszowie od 1 marca 2015 r. do 31 maja 2016 r. Stwierdzono, iż realizacja wszystkich zleceń odbyła się w ustawowo wymaganym terminie 10 dni roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 393-412)

2.4 Zgodnie z wyjaśnieniem Alicji Trzyny zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjno- Administracyjnego: „Obywatel uzyskał dostęp do aktów stanu cywilnego jego dotyczących w dowolnym urzędzie stanu cywilnego w Polsce. Zdjęto z obywatela obowiązek składania kierownikowi urzędu stanu cywilnego odpisów aktów stanu cywilnego niemal do wszystkich czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego poza transkrypcjami aktów stanu cywilnego sporządzonymi za granicą oraz niektórymi przypadkami prostowania aktów stanu cywilnego. W początkowym okresie aplikacja Źródło działała bardzo wolno i wadliwie. Z czasem działanie to ulegało poprawie. Pusta Baza Usług Stanu Cywilnego od wprowadzenia aplikacji Źródło stanowiła duży problem w bieżącej obsłudze klientów urzędów stanu cywilnego, oczekujących natychmiastowego wydania odpisu aktu stanu cywilnego, co w przypadku gdy o wydanie odpisu zwraca się osoba, której akt stanu cywilnego został sporządzony w innym urzędzie stanu cywilnego i nie został wcześniej zmigrowany do rejestru stanu cywilnego, jest niemożliwe.

Biorąc pod uwagę zadania prowadzone w Wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Rzeszowa wdrożenie aplikacji „Źródło” skróciło czas załatwianej sprawy, jeżeli dane osobowe zawarte we wniosku o wydanie dowodu osobistego są zgodne

z bazą „Pesel”. Nie ma wówczas potrzeby sprawdzania danych z dokumentami, które znajdują się w kopercie osobowej (akty małżeństw, urodzeń). W przypadku niezgodności z bazą Pesel oraz braków podstawowych danych osobowych, co zdarza się bardzo często, czas załatwiania automatycznie się wydłuża. Zachodzi wówczas potrzeba przesłania zlecenia do odpowiedniego Urzędu Stanu Cywilnego w celu uzupełnienia danych. W niektórych przypadkach wnioski o wydanie dowodu osobistego należy wprowadzić po raz drugi, co ma wpływ na czas załatwienia sprawy i termin produkcji dowodu osobistego”.

(dowód: akta kontroli str. 286-342)

2.5 Zgodnie z wyjaśnieniem Alicji Trzyny zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjno Administracyjnego: „Gmina Miasto Rzeszów nie wniosła o dotację z budżetu państwa na dokonanie migracji danych z systemu informatycznego wykorzystywanego w USC przed 1 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 286-342)

Ocena częściowa

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 Urzędzie w okresie objętym kontrolą obowiązuje zarządzenie nr. 7/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2012 r w sprawie wprowadzenia Polityki bezpieczeństwa oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym w Urzędzie Miasta Rzeszowa. Reguluje ono postępowanie związane z ochroną danych osobowych Procedurę rozpoczęcia, zakończenia, zawieszenia pracy z systemem informatycznym określa § 7 ww. zarządzenia. Precyzuje on między innymi, korzystanie z nośników informatycznych, określa również formy zabronionego zachowania pracowników w zakresie: udostępniania stacji roboczych, udostępniania kart inteligentnych, używania nielegalnego oprogramowania. Zarządzenie nr 71/2015 r. Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta w Rzeszowie w §33a nakłada na Administratora Bezpieczeństwa Informacji (ABI) m.in. obowiązek nadzoru nad procesem przetwarzania danych osobowych, oraz przeprowadzania kontroli zgodności w związku z ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, w zakresie dostosowania do Krajowych Ram Interoperacyjności oraz minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej. Poza Regulaminem funkcjonującym w UM nie opracowano kompleksowej polityki bezpieczeństwa informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Było to niezgodne z § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI. Zgodnie z wyjaśnieniem Artura Kondrata w Urzędzie jest stosowana Polityka bezpieczeństwa informacji oraz instrukcja zarządzania systemem informatycznym regulowana przez zarządzenie 7/ 2012 z dnia 26 stycznia 2012.

(dowód: akta kontroli str. 343-364, 415-418)

3.2 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. 418-421)

Nadawanie i modyfikowanie uprawnień/ról nie było określone w stosownych procedurach. W okresie objętym kontrolą zablokowano 8 kont pracowników UM posługujących się aplikacją „Źródło” w związku z zmianą stanowiska pracy bądź rozwiązaniem umowy o pracę. Ustalono, iż uprawnienia ich zostały zablokowane. Zgodnie z wyjaśnieniem ABI „(...) Aplikacja „Źródło” z poziomu LAR nie umożliwia sprawdzenia, kiedy została dokonana modyfikacja uprawnień i w jaki sposób. LAR nie jest w stanie także sprawdzić historii zmian uprawnień.”

Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym przez ABI: „ Na podstawie ustnych informacji od kierownictwa wydziału o potrzebie nadania, odebrania lub cofnięcia uprawnień ABI niezwłocznie przygotowuje upoważnienie (...) natomiast LAS i LAR nadają lub odbierają odpowiednie uprawnienia w systemie a następnie wysyłają odpowiednie zgłoszenia do MSW.”

(dowód: akta kontroli str. 413-415, 453-467)

3.3 W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny przeprowadził zadanie audytowe „Ocena bezpieczeństwa systemów informatycznych – drugi obiekt audytu: Zarządzanie incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji”. Celem przedmiotowego zadania była „ocena prawidłowości postępowania w tej części w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych używanych przez Urząd Miasta Rzeszowa, w szczególności dotyczących systemów informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych, systemów służących do przetwarzania informacji przestrzennej, objętych sprawdzaniem w ramach tego zadania audytowego, zmierzająca do dostarczenia kierownictwu jednostki racjonalnego zapewnienia, że istniejący system kontroli zarządczej w tej części jest adekwatny, skuteczny i efektywny”. Audytor w uwagach i wnioskach zalecił: „opracowanie i wdrożenie procesu zarządzania zdarzeniami, incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji w Urzędzie Miasta Rzeszowa, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI i wymaganiami norm, z wykorzystaniem odpowiedniego narzędzia informatycznego wspierającego ten proces. W szczególności realizacja tego zalecenia powinna dotyczyć opracowania i wdrożenia jednolitej procedury, o której mowa w normach wraz z podziałem zadań i odpowiedzialności, w tym w sposób zgodny z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Rzeszowa”

ABI przekazał audytorowi wewnętrznemu informacje, iż zostaną ww. zalecenia zrealizowane do 31 grudnia 2016 r. W Urzędzie nie przeprowadzono (całościowego) pełnego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Zrealizowany w Urzędzie audyt przez audytora wewnętrznego nie obejmował wszystkich wymagań zawartych w § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI

Zgodnie z wyjaśnieniem Artura Kondrata dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego (...) Pełny audyt bezpieczeństwa zostanie przeprowadzony po wdrożeniu zaktualizowanej polityki bezpieczeństwa informacji.

Ponadto w okresie od 01.01.2013 r. do 31.05.2016 r. prowadzony był okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji przez audytora wewnętrznego Biura Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta Rzeszowa na zasadach i w zakresie dotyczącym audytu wewnętrznego – uregulowanego w ustawie o finansach publicznych, przepisach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy, aktach wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie Miasta Rzeszowa oraz z uwzględnieniem postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12.04.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t. j. Dz.U. z 2016 roku, poz. 113). Wyniki tego audytu wewnętrznego nie zawierają rekomendacji w zakresie Systemu Rejestrów Państwowych”.

(dowód: akta kontroli str. 343-350,417,)

Zgodnie z wyjaśnieniem Antoniego Wilka (ABI) przeprowadzenie audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji jest planowane na rok 2017. „Zakres audytu harmonogram wykonania oraz podmiot realizujący zostaną określone do 31 grudnia 2016 r.”

W okresie objętym kontrolą ABI wykonywał sprawdzenia zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 348, 415-417)

3.4 Zgodnie z wyjaśnieniem dyrektora Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego: „Pracownicy Urzędu Miasta Rzeszowa zaangażowani w proces przetwarzania informacji przechodzą na bieżąco szkolenia z zakresu obsługi systemów informatycznych oraz zasad przetwarzania danych osobowych.

Dotychczas przeszkolono 996 osób (wg list obecności na szkoleniach). Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia związane z bezpieczeństwem informacji z naciskiem położonym na ochronę danych osobowych i bezpieczeństwo systemów informatycznych. Nie jest prowadzona statystyka w stosunku rocznym, ponieważ szkolenia odbywają się na bieżąco. Szkoleniu podlega 100% pracowników posiadających dostęp do systemów IT.

Pracownicy realizujący zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” przeszli szkolenie z obsługi systemu w formie e-learningu. Dodatkowo byli szkoleni z zakresu przetwarzania danych osobowych. W załączeniu listy obejmujące pracowników SO i USC”.

(dowód: akta kontroli str. 343-364)

3.5 W wyniku oględzin stwierdzono, iż karty kryptograficzne dostępu do aplikacji „Źródło” są umieszczane po zakończeniu pracy w zamykanych szafkach, a kody PUK i PIN nie są przechowywane wraz z kartami.

(dowód: akta kontroli str. 422-423)

3.6 Monitory na stanowiskach pracy pracowników realizujących zadania z wykorzystaniem aplikacji „Źródło” są usytuowane w sposób uniemożliwiający wgląd w dane osobom postronnym.

Komputery funkcjonujące w aplikacji „Źródło” nie posiadają połączenia z Internetem.

(dowód: akta kontroli str. 424)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W Urzędzie nie przeprowadzono całościowego (pełnego) audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznych warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań, w tym poprzez zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

ABl wyjaśnił, że „na 2017 rok planowany jest audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji”.

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 obowiązywało zarządzenie nr 7/2012 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 26 stycznia 2012 r w sprawie wprowadzenia Polityki bezpieczeństwa oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym w Urzędzie Miasta Rzeszowa, które nie obejmowało całościowo zagadnień określonych w rozporządzeniu KRI, a dotyczyły wyłącznie danych osobowych. Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego wyjaśnił *”Dotychczas Polityka Bezpieczeństwa Informacji nie była aktualizowana. Jest ona analizowana pod kątem konieczności pełnego dostosowania do wymagań wskazanego rozporządzenia”*.

Ponadto w piśmie do Audytora Wewnętrznego z dnia 17 sierpnia w sprawie odpowiedzi na uwagi, wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu z przeprowadzonego zadania audytowego nr AW.1720.8.2012 z dnia 07.07.2016 r. ABl poinformował m.in. „Administrator Bezpieczeństwa Informacji w porozumieniu z Biurem Obsługi Informatycznej i Telekomunikacyjnej oraz wydziałami merytorycznymi opracuje i wdroży pełną politykę bezpieczeństwa informacji obejmującą sklasyfikowane różne typy informacji przetwarzanych w systemach teleinformatycznych”

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, podjęte w Urzędzie działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji nie były wystarczające. W Urzędzie nie zaktualizowano polityki bezpieczeństwa informacji, w zakresie zmieniającego się otoczenia co było niezgodne z § 20 ust. 1 oraz § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI. Ponadto w okresie objętym kontrolą, nie przeprowadzono pełnego okresowego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji (§ 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI).

4. Współpraca SRP z innymi systemami IT wewnątrz Urzędu po 1 marca 2015 r.

Opis stanu faktycznego

4.1. Ustalono, że w Urzędzie wykorzystywane są dwa systemy informatyczne współpracujące z aplikacją ŹRÓDŁO oraz pięć systemów informatycznych zawierających dane o obywatelach, które nie mają powiązania z tą aplikacją.

Systemy informatyczne współpracujące z aplikacją ŹRÓDŁO to:

- program AA-USC użytkowany w USC – zasób aktów stanu cywilnego wytworzonych przed wdrożeniem ŹRÓDŁA, wykorzystywany jest do migracji do ŹRÓDŁA, brak możliwości bezpośredniego (automatycznego) przeniesienia zasobu do ŹRÓDŁA;
- KSAT Podsystem Ewidencja Ludności użytkowany w Wydziale Spraw Obywatelskich – zasób wykorzystywany jest do generowania kwartalnych meldunków wyborczych do PKW¹¹, prowadzenia stałego rejestru mieszkańców i wyborców, sporządzania spisów wyborców, rejestracji cudzoziemców bez danych PESEL oraz sporządzania niektórych dokumentów, zaświadczeń i statystyk niedostępnych w ŹRÓDLE np. wykazy dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu. Zasób jest aktualizowany automatycznie danymi ze ŹRÓDŁA co 30 min.

Pozostałe systemy informatyczne Urzędu, w których zawarte są dane o obywatelach to:

- KSAT moduł Podatki – wykorzystywany do obsługi podatków i opłat lokalnych;
- KSAT moduł Gospodarka Odpadami Komunalnymi – wykorzystywany do obsługi gospodarowania odpadami komunalnymi;
- V-Edukacja Rzeszów – wykorzystywany do obsługi szkół i jednostek oświatowych Gminy;
- VEGA – wykorzystywany do obsługi ewidencji gruntów i budynków (wykazy działek, właścicieli itp.);
- SIMPLE (Stypendyści) – wykorzystywany do obsługi systemu stypendialnego dla uczniów szkół Gminy.

Ustalono, że program KSAT Podsystem Ewidencja Ludności (aktualizowany ze ŹRÓDŁA) stanowi „bazę” do weryfikacji danych zawartych w innych programach funkcjonujących w Urzędzie dotyczących m.in. podatków, gospodarki komunalnej, szkolnictwa. Dostęp do tej bazy mają poszczególne wydziały Urzędu na „zasadzie” podglądu – bez możliwości ingerowania w jego zawartość.

(dowód: akta kontroli str. 428-431)

4.2 Ustalono, że wprowadzenie aplikacji „Źródło” w Urzędzie usprawniło obsługę obywateli, w szczególności w module PESEL i module Rejestru Dowodów Osobistych. Automatyczna aktualizacja danych z aplikacji „Źródło” pozwala na bieżące tworzenie m.in. rejestru mieszkańców, spisów wyborców, ułatwia sprawy meldunkowe oraz pozwala na weryfikację osób zobowiązanych do wnoszenia opłat (podatków, opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi itp.). Jedynie w USC pozostaje problem z automatycznym przeniesieniem bazy danych aktów USC do SRP. Jak podała Pani Marzena Czach-Szaro – zastępca Kierownika USC, „nowe przepisy ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego¹², które weszły w życie z dniem 01 marca 2015 r. umożliwiły kierownikowi urzędu stanu cywilnego, który przechowuje księgę stanu cywilnego, w okresie przejściowym, przez 6 miesięcy, dokonywanie wskazanych w przepisie art. 145

¹¹ PKW – Państwowa Komisja Wyborcza

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.

ustawy czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego na podstawie przepisów dotychczasowych tj. np. wydawania z ksiąg stanu cywilnego odpisów zupełnych i skróconych aktów stanu cywilnego oraz zaświadczeń. Wykonywanie tych czynności w oparciu o przepisy przejściowe odbywać się mogło przy wykorzystaniu dotychczasowej aplikacji informatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 429-433)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że uruchomienie SRP usprawniło obsługę obywateli w Urzędzie, w szczególności w module PESEL i module Rejestru Dowodów Osobistych. Automatyczna aktualizacja danych z aplikacji „Źródło” pozwala na bieżące tworzenie rejestru mieszkańców, spisów wyborców, ułatwia sprawy meldunkowe oraz pozwala na weryfikację osób zobowiązanych do wnoszenia opłat.

5 Wpływ udostępnienia SRP na koszt obsługi zadań w Urzędzie.

Opis stanu faktycznego

5.1 Przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (prawo o a.s.c.) w Urzędzie oszacowano liczbę etatów, które będą niezbędne do zapewnienia sprawnego załatwiania spraw klientów. Kierowano się głównie przesłanką, iż ustawodawca zniósł właściwość miejscową w szerokim zakresie rejestracji stanu cywilnego, oprócz właściwości miejscowej dotyczącej sporządzania bieżących aktów urodzeń, małżeństw i zgonów. Przewidywano, że Urząd Stanu Cywilnego będzie obsługiwał ok 30 % więcej klientów niż dotychczas. Oszacowano, że liczba etatów niezbędnych do sprawnego załatwiania spraw w Urzędzie Stanu Cywilnego wynosić będzie 23 (wzrost o 2 etaty).

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

5.2 Po wprowadzeniu SRP, obsada kadrowa w USC wzrosła do szacowanej liczby 23 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

5.3 Stan zatrudnienia w Urzędzie Stanu Cywilnego po 1 marca 2015 r. uległ zwiększeniu z 21 do 23 osób zatrudnionych w wymiarze pełnego etatu. Dodatkowo, Prezydent Miasta Rzeszowa spośród pracowników USC awansował dwie osoby na stanowiska zastępców kierownika USC, co było podyktowane koniecznością akceptacji wszystkich czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego przez kierownika USC lub jego zastępców. Awansowane osoby spełniały wymogi kwalifikacyjne przewidziane w art. 8 ust. 1 prawa o p.a.s.c. W efekcie zmian organizacyjno - kadrowych w USC zatrudnione są 23 osoby, w tym kierownik i czterech zastępców.

Urząd analizował zmiany w czynnościach i potrzebach etatowych Wydziału Spraw Obywatelskich i USC w związku z uruchomieniem SRP czego efektem było przekazanie jednego etatu z Wydziału Spraw Obywatelskich do USC.

(dowód: akta kontroli str. 434-439; 450-452)

5.4 Ustalono, że od kwietnia 2015 r. Wydział Spraw Obywatelskich i Urząd Stanu Cywilnego przekazywał do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego dane związane z katalogiem zadań zleconych wraz z ilością spraw i czasochłonnością zadań. Od stycznia 2016 r. co miesiąc do PUW przekazywany był arkusz statystyczny zawierający opis poszczególnych czynności oraz pomocnicza wycena zadań dla celów księgowych. Oprócz wymienionych analiz Urząd nie podejmował innych działań związanych z funkcjonowaniem SRP, w tym nie były prowadzone analizy kosztów funkcjonowania SRP.

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

5.5 Z tytułu udostępnienia SRP w Urzędzie nie zostały poniesione dodatkowe wydatki. Używany przez Urząd sprzęt i oprogramowanie dostarczone były przez MSW. Urząd ponosi jedynie koszty z tytułu jego utrzymania w ramach czynności eksploatacyjnych - konfigurowanie, zakup materiałów eksploatacyjnych - tonerów, papieru. Poniesione w tym okresie koszty szkoleń pracowników Urzędu wyniosły łącznie 11.400 zł, z tego: w 2015 r. – 10.290 zł, w 2016 r. – 1.110 zł.

(dowód: akta kontroli str. 195-246; 434-439)

5.6 Ustalono, że w związku z udostępnieniem SRP w Urzędzie nie zlecano pracownikom wykonywania dodatkowych prac w ramach umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

5.7 Ustalono, że z chwilą wejścia w życie ustawy p.a.s.c., zaprzestano sporządzania aktów stanu cywilnego w dotychczasowej, papierowej formie. W związku z tym, Urząd nie ponosi kosztów zakupu druków aktów urodzeń, małżeństw i zgonów, ponieważ rejestr stanu cywilnego prowadzony jest w systemie teleinformatycznym. Dodatkowo art. 34 p.a.s.c. nałożył na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia kierownikom urzędów stanu cywilnego blankietów odpisów aktów stanu cywilnego, zaświadczeń o stanie cywilnym i zaświadczeń stwierdzających, że zgodnie z prawem polskim można zawrzeć małżeństwo. W związku z taką regulacją, Urząd nie ponosi kosztów zakupu blankietów odpisów i zaświadczeń, o których mowa w art. 34 p.a.s.c.

W przypadku Wydziału Spraw Obywatelskich, proces wydawania dowodów osobistych uległ zmianie:

- wydruk potwierdzenia przyjęcia wniosku o wydanie dowodu osobistego zamiast z gotowego druku ścisłego zachowania otrzymywanego z urzędu wojewódzkiego (tak było przed wejściem ustawy p.a.s.c.), jest drukowany z programu na kartce A4,
- formularz odbioru dowodu osobistego (przed wejściem ustawy p.a.s.c. brak takiego dokumentu w procedurze) - format A4,
- formularz zgłoszenia utraty lub uszkodzenia dowodu osobistego - 2 str. A4 (wcześniej nie było),
- zaświadczenie o utracie/uszkodzeniu dowodu osobistego - 1 str. A4 (wcześniej nie było).

Stanowi to wzrost zużycia papieru/tonerów o ok. 35% w stosunku do stanu przed zmianą procedury.

Odnosnie PESEL i USC zużycie materiałów eksploatacyjnych papieru/tonerów nie uległo zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

5.8 W latach 2014 - 2016 Gmina Miasto Rzeszów otrzymała z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w dziale 750 – *Administracja publiczna*, rozdz. 75011 – *Urzędy wojewódzkie* w paragrafie 2010 - *dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (związkom gmin) ustawami*, w następującej wysokości:

- w 2014 r. - 806.168 zł,
- w 2015 r. - 1.896.094 zł - w tym na zadania z zakresu spraw obywatelskich 1.603.213 zł
- w 2016 r. (do 31.07) – 1.324.376 zł - w tym na zadania z zakresu spraw obywatelskich 1.112.736 zł.

Wydatki na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej Urzędu dotyczące spraw obywatelskich kształtowały się następująco:

- w 2014 r. – 3.207.088,65 zł,
- w 2015 r. – 3.217.255,35 zł,
- od I – VII 2016 r. – 1.952.055,56 zł.

Otrzymane dotacje zostały wykorzystane w całości, jednak nie pokryły poniesionych przez Urząd wydatków na realizację zadań dotyczących spraw obywatelskich, a kwoty tych dotacji stanowiły – w 2014 r. 25%, w 2015 r. 50% a w okresie I-VII 2016 r. 57% - poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 434-439)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie SRP w Urzędzie nie spowodowało wzrostu kosztów obsługi zadań. Urząd przygotował się do wprowadzenia SRP, dlatego nie zaistniała potrzeba zlecenia dodatkowych prac pracownikom.

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

Opis stanu faktycznego

6.1 W dniach 24 i 26 sierpnia 2016 r. dokonano oględzin składanych wniosków o wydanie dowodu osobistego oraz meldunek i ich zgodności z danymi w aplikacji „Źródło” oraz weryfikacji prawidłowości sporządzonych aktów – urodzeń, małżeństw i zgonu w aplikacji „Źródło”, w wyniku których ustalono, że:

- w wyniku analizy 15 wniosków dotyczących zameldowania/wymeldowania ustalono, że w 14 przypadkach nie stwierdzono błędów, natomiast w 1 przypadku wystąpił błąd dotyczący niewłaściwego kodu terytorialnego poprzedniego miejsca pobytu czasowego w ŹRÓDLE;
- w wyniku analizy 15 wniosków dotyczących wydania dowodu osobistego ustalono, że w 10 przypadkach nie stwierdzono błędów, natomiast w 5 przypadkach stwierdzono błędy w bazie PESEL:
 - brak nazwiska rodzowego (w dwóch przypadkach),
 - błędnie wpisane miejsce urodzenia (w dwóch przypadkach),
 - brak danych ojca;
- w wyniku weryfikacji prawidłowości sporządzonych 5 aktów urodzeń nie stwierdzono problemów technicznych i błędów w SRP;

- w wyniku weryfikacji prawidłowości sporządzonych 5 aktów małżeństw - w 3 przypadkach nie stwierdzono problemów technicznych i błędów w SRP, w 2 przypadkach wystąpiły problemy techniczne przy aktualizacji bazy PESEL (dotyczące: -1 błędnych danych w bazie PESEL, - 2 błędny stan cywilny), które zostały usunięte poprzez odpowiednie zakładki SRP;
- w wyniku weryfikacji prawidłowości sporządzonych 5 aktów zgonu - w 3 przypadkach nie stwierdzono problemów technicznych i błędów w SRP, w 2 przypadkach wystąpiły niezgodności w rejestrze PESEL (1 braku danych dotyczących stanu cywilnego w rejestrze PESEL, - 2 błędny stan cywilny), które zostały usunięte poprzez odpowiednie zakładki SRP.

(dowód: akta kontroli str. 440-446)

6.2 Ustalono, że w maju 2016 r. Wydział Spraw Obywatelskich korzystał 616 razy z opcji zleceń w aplikacji „Źródło”, w celu sprostowania rozbieżności, natomiast USC w tym okresie korzystał 33 razy z opcji zlecenia poprzez aplikację „Źródło” korekt błędnych informacji zawartych w SRP.

(dowód: akta kontroli str. 447-449)

6.3 W złożonych wyjaśnieniach dotyczących stwierdzonych w Urzędzie rozbieżności w okresie 1 marca 2015 – 31 maja 2016 r., pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP (PESEL, RDO, BUSC), Pani Alicja Trzyna – z up. Prezydenta, podała, że:

„Dotyczy Wydziału Spraw Obywatelskich:

W okresie 1 marca 2015 – 31 maja 2016 r. stwierdzono znaczną ilość rozbieżności pomiędzy danymi zgromadzonymi w rejestrach składających się na SRP. Głównie dotyczyły one braku w RDO i PESEL nazwisk rodowych, drugiego imienia lub miejsca urodzenia.

Dotyczy Urzędu Stanu Cywilnego:

Z chwilą wejścia w życie nowej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego tj. z dniem 1 marca 2015 r. Urząd Stanu Cywilnego w Rzeszowie przy realizacji zadań wynikających z przedmiotowej ustawy tj. rejestracji urodzeń, małżeństw i zgonów korzysta z bazy PESEL celem ustalenia danych osób, których poszczególne akty dotyczą.

I tak np. przy sporządzaniu aktu urodzenia dziecka nowonarodzonego urząd sprawdza w bazie PESEL stan cywilny matki dziecka, numer jej aktu małżeństwa w sytuacji gdy dziecko pochodzi z małżeństwa, aby następnie w oparciu o dane z bazy PESEL zlecić migrację takiego aktu małżeństwa do innego urzędu stanu cywilnego posiadającego ten akt.

Daje się zauważyć nagminne pomijanie nazwisk rodowych osób zarejestrowanych w bazie PESEL. W szczególności dotyczy to danych z aktów urodzeń, gdzie osoby niepełnoletnie lub osiągnące pełnoletność występują z wnioskami o wyrobienie dowodów tożsamości.

W odniesieniu do danych dzieci zawartych w bazie PESEL często nazwisko noszone nie jest tożsame z nazwiskiem rodowym (co jest niezgodne z prawem gdyż w przypadku osoby która nie zawarła związku małżeńskiego jej nazwisko noszone będzie zawsze zarazem jej nazwiskiem rodowym), na skutek braku naniesienia stosownych adnotacji przez ewidencje ludności w latach wcześniejszych. Należy zauważyć że takie dane otrzymywały ewidencje ludności z urzędów stanu cywilnego, które nie zostały w ogóle odnotowane. Brak jest wpisów o zmianie stanu cywilnego (małżeństwo, rozwód). Często mężczyzna jest żonaty a w bazie PESEL figuruje jako kawaler. Zdarzają się także przypadki, gdy kobieta zawarła małżeństwo

a w bazie PESEL brak adnotacji o zawartym przez nią małżeństwie, ale nazwisko noszone ma wpisane jak po zawartym małżeństwie, czyli nosi nazwisko męża. Brak jest też w bazie PESEL adnotacji o wcześniejszych małżeństwach dot. danej osoby, np. akt małżeństwa mężczyzny z 1986 roku nie jest w ogóle odnotowany, ani też nie ma adnotacji o jego rozwiązaniu przez rozwód a jest informacja o zawartym kolejnym związku małżeńskim. Baza PESEL nie zawiera numerów aktów stanu cywilnego, które dotyczą osoby figurującej w tym rejestrze a mianowicie jej aktu urodzenia, czy też zawartego małżeństwa. Stąd trudność urzędu stanu cywilnego przy ustaleniu, który urząd stanu cywilnego posiada dany akt, aby wystąpić o jego migrację przy rejestracji stanu cywilnego. Zdarza się, że akceptując migrację aktu urodzenia czy małżeństwa system nie aktualizuje danych w PESELU w zakresie nowego numeru aktu urodzenia lub małżeństwa. Jeżeli kierownik urzędu stanu cywilnego, który akceptuje taki akt nie dokona usunięcia niezgodności na PESELU w zakresie danych stanu cywilnego to wówczas na PESELU figuruje stary numer np. akt małżeństwa ze starego systemu rejestracji o numerze 190/2010 a nie nowy o np. numerze 1863011/00/AM/2010/111222. Takie przypadki daje się zauważyć często, szczególnie przy sprawdzaniu danych osób dokonujących rejestracji w nowym systemie ŹRÓDŁO.

PESEL nie zawsze zawiera dane dot. daty wydania dowodu osobistego i terminu jego ważności. Często nazwisko rodowe drugiego z małżonków jest odnotowane jako noszone np. mężczyzna o nazwisku Nowak zawarł małżeństwo z kobietą o nazwisku Kowalski, nie zmienił nazwiska przy zawarciu małżeństwa, kobieta przyjęła jego, a on figuruje jako jej małżonek o nazwisku Kowalski. To samo daje się zauważyć w odniesieniu do kobiety. Baza PESEL powinna być pomocna dla pracowników urzędów stanu cywilnego przy realizacji ich zadań, a zawiera tak duże braki, że często trudno ustalić niezbędne dane dot. danej osoby.

Właściwie chronologicznie nanoszone dane byłyby bardzo pomocne nie tylko w odniesieniu do rejestracji bieżącej, ale też w zakresie transkrypcji aktów zagranicznych np. małżeństw. Łatwiej byłoby ustalić wówczas nazwiska osób, które zawarły związki małżeńskie poza granicami RP.

Ponad roczna praktyka w SRP nasuwa skojarzenie dot. bazy PESEL, że jest ona jak dziurawe sito, gdyż dane w niej zawarte nie były systematycznie uzupełniane, pomimo że duża część danych została przeniesiona z dawnej bazy PESEL do SRP, a nie jak w przypadku urzędów stanu cywilnego, które zaczęły pracę w SRP z bazą wyjściową zerową”.

(dowód: akta kontroli str. 447-449)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd prawidłowo identyfikował występujące błędy w danych zgromadzonych w SRP, a następnie dokonywał korekt w celu usunięcia niezgodności występujących w poszczególnych rejestrach wchodzących w skład SRP, efektem czego jest poprawa jakości danych w SRP co przekłada się na podnoszenie jakości obsługi obywatela przez administrację publiczną.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

¹³Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

1. Opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji określającej zasady bezpieczeństwa informacji, stosownie do § 20 ust. 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia KRI.
2. Przekazywanie Wnioskodawcom, składającym wnioski elektroniczne o wydanie dowodu osobistego *potwierdzenia złożenia wniosku* zawierającego przewidywaną datę odbioru dowodu osobistego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, 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 Rzeszowie.

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.

Rzeszów, dnia 30 września 2016 r.

Kontrolerzy

Artur Rałowski
gł. specjalista kontroli państwowej

Jacek Wolan
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Wiesław Motyka

¹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm..