



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-10-02/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2011 r. do czasu zakończenia kontroli w zakresie działań organizacyjnych Prezydenta Miasta Starachowice podejmowanych w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań dotyczących ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz od 1 stycznia 2012 r. do czasu zakończenia kontroli w zakresie realizacji przez Prezydenta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83340 z dnia 15 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Violetta Nowak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83341 z dnia 15 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta w Starachowicach, ul. Radomska 45, 27-200 Starachowice (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Sylwester Kwiecień, Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta, działający w zastępstwie Prezydenta Miasta na podstawie art. 28g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości ² , działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej;– niezwłoczne przekazywanie aktów prawnych w postaci elektronicznej do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach;– prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę Starachowice;

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- przyjęcie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie, które umożliwiają powszechny wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu prawnego, co było niezgodne z art. 28a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³ (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne Prezydenta Miasta w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej

1.1. Działania przygotowawcze do realizacji obowiązków i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy

Opis stanu faktycznego

Tryb, zasady i wymagania techniczne ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej określone zostały w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych). Po nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw⁵ – od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje wyłącznie elektroniczna forma ogłaszania aktów prawnych.

W Urzędzie podjęto następujące działania, w celu realizacji nowych obowiązków wynikających z ww. przepisów:

W dniu 26 marca 2009 r. dwóch pracowników Referatu Biura Obsługi Rady Miejskiej (BO RM) i Referatu Obsługi Informatycznej uczestniczyło w spotkaniu zorganizowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim na temat wdrożenia systemu komputerowego „Elektroniczny Dziennik Urzędowy”, na którym omawiano problematykę przekazywania aktów normatywnych do opublikowania w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

W dniu 24 listopada 2011 r. dwóch pracowników BO RM i Referatu Obsługi Informatycznej uczestniczyło w spotkaniu zorganizowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, którego tematem była problematyka przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do publikacji aktów w dzienniku, a Redakcją Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁵ Dz. U. Nr 117, poz. 676.

Sześciu pracowników Urzędu w dniu 11 marca 2012 r. odbyło szkolenie pn. „Edytor aktów prawnych XML”, dwóch pracowników w dniu 9 grudnia 2009 r. ukończyło szkolenie „Dostęp do informacji publicznej”, natomiast 4 grudnia 2009 r. jeden pracownik odbył szkolenie – „Tworzenie aktów prawa miejscowego w formacie XML”.

(dowód: akta kontroli str. 49-51, 148, 155-160)

Zastępca Prezydenta Miasta Starachowice Sylwester Kwiecień pismem WO-BR.0006.3.2012.ZH z dnia 1 lutego 2012 r. poinformował naczelników wydziałów, kierowników referatów i pracowników samodzielnych stanowisk Urzędu o obowiązujących od 1 stycznia 2012 r., wymaganiach technicznych dla dokumentów elektronicznych. W treści pisma zawarto stwierdzenie: (...) *proszę o sporządzanie projektów uchwał w postaci XML. Zgodnie z nowymi przepisami załączniki do projektów uchwał nie powinny być tworzone w wersji binarnej.* Do pisma załączona została informacja dotycząca nowych zasad tworzenia aktów prawnych kierowanych do ogłoszenia, przekazana przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki.

(dowód: akta kontroli str. 20-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Rozwiązania organizacyjne związane z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Zgodnie z zarządzeniem nr 68/12 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Urzędu, do zadań BO RM należy między innymi publikacja na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu materiałów z posiedzeń komisji oraz sesji Rady Miejskiej, do zadań Referatu Obsługi Informatycznej należy współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu na rzecz stałej aktualizacji Starachowickiego Portalu Internetowego i BIP. Zadania te przydzielono zgodnie z zakresami obowiązków służbowych dwóm osobom. Byli to pracownicy zatrudnieni na stanowisku inspektora w BO RM, zajmujący się: przekazywaniem uchwał Rady Miejskiej do Prezydenta Miasta i komórek organizacyjnych Urzędu, organu nadzoru i publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zamieszczaniem w BIP materiałów z pracy Rady Miejskiej zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej oraz zamieszczaniem informacji na Portalu Miasta Starachowice. Pracownicy ci legitymują się wykształceniem wyższym w zakresie odpowiednio: ekonomii i politologii.

(dowód: akta kontroli str. 6-11; 28-41)

Na podstawie Regulaminu Rejestracji i Obiegu Dokumentów w Urzędzie, wprowadzonego zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 411/2011 z dnia 22 grudnia 2011 r., ustalono, że w Urzędzie przyjęta jest następująca procedura obsługi aktów prawnych:

- 1) prowadzący sprawę przygotowujący uchwałę Rady Miejskiej sporządza projekt w postaci papierowej i elektronicznej za pomocą dedykowanego do tego celu oprogramowania. Wersja elektroniczna dostarczana jest w formacie PDF oraz XML;
- 2) akceptacji dokonuje się na postaci papierowej z nadrukiem „projekt” na zasadach określonych w postanowieniach ogólnych;
- 3) po zatwierdzeniu projektu uchwały przez Prezydenta, prowadzący sprawę dostarcza niezwłocznie projekt uchwały do BO RM w postaci papierowej i elektronicznej w systemie el-Dok;

- 4) projekty uchwał wnoszone przez gminne jednostki organizacyjne oraz samorządowe instytucje kultury dostarczane są w wersji elektronicznej. Referat Obsługi Prezydenta – Biuro Obsługi Mieszkańców dokonuje konwersji dostarczonej wersji elektronicznej do formatów wskazanych wyżej;
- 5) BO RM następnego dnia po sesji przesyła do komórek organizacyjnych informację dotyczącą numerów poszczególnych uchwał i daty ich podjęcia;
- 6) prowadzący sprawę po naniesieniu na uchwałę numeru i daty przekazuje do BO RM uchwałę w postaci elektronicznej nie później niż 2. dnia po sesji;
- 7) po złożeniu przez przewodniczącego Rady Miejskiej podpisu elektronicznego BO RM dokonuje wydruku odpowiedniej liczby egzemplarzy podjętych uchwał oraz uzyskuje właściwe podpisy na uzasadnieniach;
- 8) BO RM przekazuje poszczególnym komórkom organizacyjnym podjęte uchwały w postaci elektronicznej celem realizacji.

Właściwy obieg projektów uchwał oraz podjętych uchwał w elektronicznym systemie dokumentów wniesionych przez inne osoby niż Prezydent, zapewnia BO RM.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

Inspektor [...] ⁶ zatrudniona w BO RM wyjaśniła: *W momencie podjęcia uchwały przez Radę Miejską Referat Biuro Obsługi Rady Miejskiej przekazuje do Wydziałów w systemie elektronicznego obiegu dokumentów „el-Dok” informację o numerach podjętych uchwał. Poszczególne komórki, których dotyczą uchwały przesyłają w systemie elektronicznego obiegu dokumentów uchwałę z nadanym numerem i ewentualnymi poprawkami zgłoszonymi na sesji RM. Po skompletowaniu i sprawdzeniu przez pracowników Biura Obsługi Rady Miejskiej przesłanych uchwał, Przewodniczący Rady Miejskiej składa podpis elektroniczny. Następnie sporządzany jest wniosek o publikację uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, który również jest podpisywany elektronicznie przez Przewodniczącego Rady Miejskiej.*

(dowód: akta kontroli str. 27)

Odpowiedzialnym za obsługę systemów informatycznych Urzędu wg. regulaminu organizacyjnego Urzędu i zakresu czynności jest [...] ⁶ główny specjalista, p.o. kierownika Referatu Obsługi Informatycznej, który w szczególności odpowiada za organizację i modernizację systemu informatycznego Urzędu, nadzór nad bezpieczeństwem systemu informatycznego i administrowanie systemem elektronicznego obiegu dokumentów. Jest odpowiedzialny również za nadzór nad komputerami Urzędu z dostępem do zbiorów aktów prawa miejscowego oraz Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, tworzenie kopii zapasowych i archiwizację zbiorów aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 42-48)

Administrowanie serwerem realizującym serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego Urzędu należy, na podstawie umowy nr 151.10 z dnia 1 maja 2011 r., do Zakładu Elektronicznej Techniki Obliczeniowej „ZETO” spółka z o.o. z siedzibą w Lublinie. Ww. umowa reguluje obowiązki ZETO między innymi w zakresie: (...) *utrzymania kopii bazy danych BIP z kolejnych 7 dni, spełnienia wszelkich warunków zawartości, jakości i bezpieczeństwa wynikających z ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18.01.2007 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 68), utrzymywania i nadzoru nad serwerami oraz serwisem BIP on-line, gwarantując pełną, nieprzerwaną 24 godzinną dostępność tej strony, za wyjątkiem siły wyższej,*

⁶ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – tajemnica ustawowo chroniona ze względu na prywatność osoby fizycznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

koniecznych przerw technicznych nie dłuższych niż 8 godzin oraz przerw wynikających z niewłaściwego użytkowania BIP przez Zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 52-56)

W okresie objętym kontrolą, trzy osoby posiadały podpis elektroniczny służący do obsługi zbiorów aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego stanowionego przez Gminę, tj. Przewodniczący Rady Miejskiej Zbigniew Rafalski, Prezydent Miasta Wojciech Bernatowicz (w trakcie kontroli niepełniący swojej funkcji) i Sylwester Kwiecień, Pierwszy Zastępca Prezydenta. W Urzędzie nie ustalono pisemnych procedur przechowywania tych podpisów.

(dowód: akta kontroli str. 126-128;186-187)

[...]⁶ inspektor BO RM oświadczyła, (...) że w latach 2011-2012 nie występowały problemy z obsługą podpisu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str.188)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Planowane i wydatkowane środki finansowe w 2011 i 2012 r. na realizację nowych obowiązków związanych z elektroniczną promulgacją prawa

W planach finansowych Urzędu na lata 2011-2012 nie wyodrębniono szczegółowych danych o planowanych wydatkach na realizację zadań związanych z elektroniczną promulgacją prawa.

W 2011 r. wydatki związane z realizacją zadań dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej zaplanowano w wysokości 4.920 zł. W 2012 r. wydatki na ten cel nie zostały zaplanowane. Na dzień 31 grudnia 2011 r. poniesiono wydatki w kwocie 6709,65 zł (136,4% planowanych), a na dzień 30 czerwca 2012 r. – 489,54 zł. Wydatki na ogłaszanie tych aktów zostały zaplanowane w ramach działu 750 rozdział 75023 §§ 6060 i 4300.

Udział planowanych wydatków na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej w planowanych wydatkach ogółem Urzędu wyniósł w 2011 r. 0,004%. Wykonane wydatki na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej stanowiły 0,005% i 0,001% wykonanych wydatków ogółem Urzędu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 113-125)

W okresie objętym badaniem (lata 2011-2012 do dnia kontroli) gmina Starachowice nie otrzymała dotacji z budżetu państwa na realizację zadań związanych z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Zarządzanie procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

- a) Zarządzeniem Nr 217/09 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 7 sierpnia 2009 r. wprowadzono:
 - Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych (dalej: *PBDO*),

- Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Starachowicach (dalej: *Instrukcja zarządzania*).

W *Instrukcji zarządzania* określono ogólne zasady nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowanie tych uprawnień w systemie informatycznym, stosowane metody i środki uwierzytelnienia oraz procedury związane z ich zarządzaniem i użytkowaniem, stosowane zabezpieczenia sieci komputerowej Urzędu, z wykorzystaniem programów antywirusowych i profilaktyki antywirusowej oraz wykonywania kopii zapasowych systemów informatycznych, odnoszące się do całego systemu informatycznego działającego w Urzędzie.

Uprawnienia do systemu informatycznego (w tym aktów prawa miejscowego) nadawał administrator bezpieczeństwa informacji, którego zadaniem jest rozpatrzenie wniosku o nadanie upoważnienia do przetwarzania danych, złożonego przez kierownika danej komórki organizacyjnej oraz wystawienie upoważnienia wg wzoru, określonego w ww. instrukcji. W badanym okresie administratorem bezpieczeństwa informacji w Urzędzie byli: od 7 sierpnia 2009 r. [...]⁶, główny specjalista p.o. kierownik Referatu Obsługi Informatycznej, a od 19 kwietnia 2012 r. [...]⁶ inspektor Referatu Rozwoju Gospodarczego.

(dowód: akta kontroli str. 57-112)

System informatyczny Urzędu posiada możliwości nadawania uprawnień dostępu do jego zasobów. Oprogramowanie służące do edytowania i publikowania aktów prawnych daje możliwość nadawania uprawnień operatorom *Modułu Komunikacyjnego* systemu e-dziennik, wykorzystywanego do przekazywania aktów prawa miejscowego do publikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W Urzędzie uprawnienia do ww. systemu na poziomie użytkownika instytucji i administratora instytucji posiada [...]⁶ inspektor BO RM. Uprawnienie dotyczy wysyłania do redakcji dziennika wniosków o publikację aktów prawnych wraz z załączonymi z wnioskiem aktami.

(dowód: akta kontroli str.191-192)

Uregulowania zawarte w ww. dokumentach nie obejmowały reguł dotyczących zbiorów aktów prawnych, w tym zbiorów aktów prawa miejscowego, stanowionego przez organy gminy. Zarówno *PBDO* jak i *Instrukcja zarządzania* nie były aktualizowane od czasu ich wprowadzenia.

Dokumenty te nie zawierały szczegółowych zasad nadawania uprawnień dostępu do zbioru aktów prawnych, reguł zarządzania podpisami elektronicznymi oraz opisów środków komunikacji elektronicznej stosowanych do udostępniania aktów prawa miejscowego stanowionego przez organ.

Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Sylwester Kwiecień wyjaśnił: (...) postanowienia zawarte w dotychczasowej *Polityce Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych* wprowadzonej Zarządzeniem Prezydenta Nr 217/2009 w sprawie zasad określających sposób prowadzenia i zakres dokumentacji w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzania danych osobowych, dotyczą i są stosowane do procedur związanych z przetwarzaniem wszystkich typów danych, również dla celów przetwarzania danych związanych z dokumentami elektronicznymi, które zawierają akty normatywne, które kolejno są przekazywane za pomocą środków komunikacji elektronicznej do dzienników urzędowych (...). Ponadto wyjaśniam, że procedura postępowania dot. ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych została przyjęta zarządzeniem 411/2011 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 22 grudnia 2011, którym wprowadzono „Regulamin rejestracji i obiegu dokumentów w urzędzie miejskim w Starachowicach”. Wyjaśniam również,

iż w trakcie przygotowania jest zmiana nowelizująca Zarządzenie Prezydenta Nr 217/2009, dostosowującą obowiązującą PBDO do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W zakresie problemów z dostępem do zbiorów aktów prawa miejscowego, opublikowanych na stronie podmiotowej, wyjaśniam, że istnieje możliwość zgłoszenia zarówno za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez skrzynkę email właściwą do kontaktu z urzędem oraz poprzez drogę telefoniczną, opublikowane dane kontaktowe do redakcji biuletynu. W zakresie reguł zarządzania podpisami elektronicznymi Gmina Starachowice stosuje się do postanowień zawartych w ustawie z dnia 18 września 2001r. o podpisie elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 154)

b) Dostawcą usługi informatycznej związanej z udostępnianiem zbiorów aktów prawa miejscowego w BIP jest firma zewnętrzna ZETO spółka z o.o. z siedzibą w Lublinie. ZETO udzieliło jednej licencji na prowadzenie przez Urząd BIP. Do zadań ZETO, stosownie do postanowień zawartej umowy, należała m.in. obsługa techniczna serwera udostępniającego zbiory, wykonywanie kopii zapasowych aktów prawnych, utrzymywanie bazy danych oraz aplikacji, udostępnianie adresów i haseł dostępu do administrowania BIP przez Urząd. Nadzór techniczny nad prowadzeniem BIP powierzono⁷ głównemu redaktorowi strony BIP zatrudnionemu na stanowisku informatyka w Referacie Obsługi Informatycznej oraz redaktorom BIP w Wydziale Administracyjnym Urzędu – Referat Obsługi Informatycznej, BO RM, Referat ds. Organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 52- 55, 170 -180)

Właścicielem serwera i zainstalowanego na nim specjalnego oprogramowania realizującego przygotowanie do publikacji aktów prawnych jest Urząd. Na podstawie umowy z dnia 27 grudnia 2011 r. dokonano zakupu „Edytora Tekstów Jednolitych – Legislator”. Program ten umożliwia edytowanie aktów prawnych i przekazywanie do publikacji w dzienniku urzędowym w formacie zgodnym z rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych. Administrowanie serwerem, który udostępnia dzienniki urzędowe – w zakresie technicznym – przypisane jest do zadań pracowników Referatu Obsługi Informatycznej. W zakresie merytorycznym powierzono je pracownikom BO RM.

c) Urząd jest abonentem domeny internetowej www.bip.um.starachowice.pl, strony, na której publikowane są akty prawne. Rejestracji domeny dokonała Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa (dalej: NASK). NASK dokonał rejestracji domeny na wniosek Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 22 lutego 1999 r. Adres strony gmina Starachowice przejęła 3 lutego 2011 r. od Urzędu (jednostka organizacyjna). NASK sprawuje opiekę administracyjną i techniczną nad domeną.

(dowód: akta kontroli str. 130,181-183, 210)

d) Pracownikom Urzędu przyznano uprawnienia, związane z promulgacją prawa miejscowego, zgodnie z zapisami *Instrukcji zarządzania* i wykonywanymi obowiązkami służbowymi.

e) Oględziny stanowisk komputerowych, które były wykorzystywane do obsługi procesu tworzenia aktów prawnych wykazały, że zainstalowano na nich oprogramowanie antywirusowe z aktualną licencją na oprogramowanie antywirusowe (do 14 marca 2013 r). System antywirusowy na ww. stacjach był aktualizowany codziennie w zakresie ochrony antywirusowej i ochrony dostępu do oprogramowania i danych. Ustawiono parametry skanowania przy uruchamianiu

⁷ Na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Starachowice nr 60/09 z dnia 20 marca 2009 r.

stacji roboczej oraz w przedziałach czasowych co 240 minut, natomiast skanowanie informacji przesyłanych do systemu odbywało się na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 149-153)

f) Obowiązek tworzenia i przechowywania kopii zapasowych systemów informatycznych i ich częstotliwość określone zostały w *Instrukcji zarządzania - Rozdział IV. Procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych osobowych oraz programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania.*

Według tej *Instrukcji zarządzania* wykonywanie kopii systemów informatycznych powinno przebiegać w następujący sposób:

- we wszystkie dni robocze na nośniku magnetycznym, przy czym kopieienne są nadpisywane w następnym tygodniu;
- raz na miesiąc wykonywana jest pełna kopia zapasowa wszystkich zbiorów, przechowywana przez okres od 3 do 6 miesięcy;
- raz na 6 miesięcy wykonywana jest pełna kopia zapasowa zbiorów, kopie są przechowywane przez okres dwóch lat;
- po przekroczeniu okresu przechowywania kopii zapasowych nośniki są wykorzystywane do ponownej archiwizacji lub niszczone.

W *Instrukcji zarządzania* opisano sposób prowadzenia ewidencji kopii zapasowych, ich opisywania i przechowywania – *Rozdział V. Sposób, miejsce i okres przechowywania elektronicznych nośników informacji, zawierających dane osobowe oraz kopii zapasowych.*

(dowód: akta kontroli str. 89-94)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w Urzędzie stwierdzono, że kopie aktów prawnych wykonywane są prawidłowo, zgodnie z zapisami *Instrukcji zarządzania*. Urząd wykorzystuje do archiwizacji program *NTBackup Systemu Windows Server 2003*, komponent, który daje możliwość archiwizacji danych na taśmach – nośnikach zewnętrznych. W programie *NTBackup* skonfigurowano harmonogram wykonywania kopii zapasowej, cotygodniowo od wtorku do soboty. Program przedstawił informację o wykonanych kopiach zapasowych serwera zawierającego bazę danych elektronicznych aktów prawnych utworzonych według ww. harmonogramu od stycznia 2012 r. do dnia kontroli. Nośniki zewnętrzne (taśmy), na których sporządza się kopie zapasowe przechowywane są w odrębnym pomieszczeniu (znajdującym się w innym skrzydle niż serwerownia). Pomieszczenie zabezpieczone było drzwiami ogniotrwałymi, zamkiem otwieranym kartą magnetyczną, okno zabezpieczono kratami. W pomieszczeniu tym znajdowały się kopie zapasowe wykonywane rotacyjnie w każdym dniu tygodnia od wtorku do soboty oraz kopie bezpieczeństwa wykonywane co miesiąc.

W trakcie kontroli ustalono, że dostępne były kopie systemu wykonane w dniach 9, 10, 11, 12, 13 października 2012 r. oraz kopie z września, sierpnia, lipca, czerwca, maja i kwietnia 2012 r., a także kopie półroczne z czerwca i grudnia 2011 r.

Przedstawiono pisemny rejestr wykonania codziennych kopii zapasowych w roku 2012. Ww. rejestr zawiera informację o wyznaczonym operatorze kopii zapasowej, dacie wykonania kopii, oznaczenie nośnika i podpis wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 131-147)

W toku kontroli dokonano odtworzenia kopii zapasowej uchwały nr I/2/2012 Rady Miejskiej z dnia 27 stycznia 2012. W wyniku porównania treści odtworzonego dokumentu z wersją pobraną ze strony www.bip.um.starachowice.pl i edziennik.kielce.uw.gov.pl stwierdzono, że wszystkie wersje tego dokumentu posiadają taką samą treść.

(dowód: akta kontroli str. 161-169)

g) Utrzymanie strony internetowej Urzędu, na której udostępniane są akty prawne w postaci elektronicznej zagwarantowane było umową nr 151.10 z dnia 1 maja 2011 r. z dostawcą zewnętrznym ZETO Lublin spółka z o.o. Na podstawie ww. umowy ZETO zapewniało stały dostęp do BIP dla użytkowników z zewnątrz, utrzymywało serwer zastępczy umożliwiający przejęcie pracy w przypadku awarii serwera podstawowego, zapewniał ochronę serwera strony BIP, utrzymanie stałego nadzoru nad serwisem BIP i nieprzerwaną 24-godzinną dostępność tej strony.

(dowód: akta kontroli str. 52-55)

Dyrektor ds. systemów informatycznych ZETO Lublin Spółka z o.o. [...] ⁶ złożył oświadczenie, (...) *podmiotowa strona Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Starachowice podlega ciągłemu monitorowaniu pod kątem zapewnienia ciągłości działania. Zgodnie z zapisami umownymi strona utrzymywana jest na dwóch serwerach: podstawowym i zapasowym.*

(dowód: akta kontroli str. 184)

[...] ⁶ p.o. kierownika Referatu Obsługi Informatycznej wyjaśnił: (...) *w Urzędzie wdrożono zabezpieczenia w postaci podtrzymywania baterijnego dla serwerów służących do edycji dokumentów i tworzących kopie zapasowe. Zapewnia to zabezpieczenie systemu na czas krótkich przerw w dostawie energii elektrycznej. Natomiast odnośnie monitorowania ciągłości działania serwera utrzymującego stronę podmiotową BIP wyjaśnił: (...) nie zostały zauważone jakiegokolwiek przerwy w pracy tej strony, wobec czego nie zwracano się z prośbą do firmy utrzymującej stronę - ZETO Lublin o przedstawienie raportów związanych z monitorowaniem ciągłości działania tej strony.*

(dowód: akta kontroli str. 185, 210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że obowiązująca w Urzędzie *PBDO i Instrukcja zarządzania* nie była aktualizowana od 2009 r. Dokumenty te nie określały zasad zarządzania podpisami elektronicznymi, szczegółowych zasad nadawania uprawnień dostępu do zbioru aktów prawnych oraz opisów środków komunikacji elektronicznej stosowanych do udostępniania aktów prawa miejscowego stanowiącego przez organ gminy.

NIK uznaje przy tym stanowisko Zastępcy Prezydenta Miasta wynikające ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień, że aktualnie przygotowywana jest zmiana zarządzenia Prezydenta Nr 217/2009, dostosowująca obowiązującą PBDO do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ działalność w badanym obszarze.

2. Realizacja przez Prezydenta Miasta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada Gminy podjęła 54 uchwały (w tym 24 dotyczące prawa miejscowego). Prezydent Miasta wydał 210 zarządzeń. Ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegało 26 z tych aktów. Wszystkie

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

akty prawne podlegające publikacji przekazano do ogłoszenia. Szczegółową analizą objęto dziesięć ostatnich wysłanych do publikacji aktów prawa miejscowego⁹. Objęte analizą akty prawa miejscowego przekazywano do publikacji w terminie od 2 do 3 dni od dnia ich podjęcia.

Analiza dziesięciu aktów prawnych (wylosowana próba) wydanych do 30 czerwca 2012 r.¹⁰, wykazała, że stosownie do postanowień art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z §§ 3 i 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, wszystkie akty prawne przekazano do publikacji w formie elektronicznej (w formacie XML) oraz opatrzone ważnym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu, przewodniczącego Rady Miejskiej Zbigniewa Rafalskiego (9 aktów prawnych) oraz zastępcę Prezydenta Miasta Starachowice Sylwestra Kwietnia (jeden akt prawny).

Wypełniając dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Prezydent Miasta prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego. W zbiorze tym zamieszczano akty prawa miejscowego stanowione przez Radę Miejską, łącznie z pozostałymi uchwałami. Zbiór ten, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych udostępniony został m.in. na stronach BIP Urzędu w zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”.

Każdy z dziesięciu analizowanych aktów został udostępniony na stronie BIP Urzędu przed opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Akty prawne udostępniano na ww. stronie w terminie od 11 do 48 dni przed ich opublikowaniem (11 dni – jeden akt; 15 dni – cztery akty; 16 dni – jeden akt; 26 dni – jeden akt; 18 dni – jeden akt; 48 dni – dwa akty).

Badane akty prawne nie zawierały daty ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego oraz danych promulgacyjnych. Informacji takich nie umieszczono również w innym miejscu zbioru np. osobnym skorowidzu.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn umieszczania w BIP Urzędu aktów prawnych przed wejściem ich w życie, kierownik BO RM [...] podał: *W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Starachowicach Referat Biuro Obsługi Rady Miejskiej udostępnia informację publiczną na temat funkcjonowania Rady Miejskiej w Starachowicach. Mając na celu niezwłoczne przekazywanie informacji o działalności organu gminy w terminie od 4 do 6 dni podjęte przez Radę Miejską uchwały udostępniane są w BIP. Wszystkie uchwały Rady Miejskiej podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w swojej treści zawierają zapisy: Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, Uchwała wchodzi w życie po upływie (14 lub 30) dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. W związku z powyższym osoba korzystająca z udostępnionej w BIP informacji posiada wiedzę, w jakim terminie uchwała wchodzi w życie, bowiem jej treść zawiera wyżej przytoczone zapisy.*

Na podstawie wylosowanej próby dziesięciu aktów prawnych ustalono, że wszystkie akty zamieszczone w prowadzonym i udostępnionym przez Urząd zbiorze aktów prawa miejscowego zostały sporządzone w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str. 193-207, 211-226)

⁹ Uchwały Rady Miejskiej nr: V/5/2012, V/6/2012 z dnia 25 maja 2012, VI/4/2012, VI/5/2012, VI/6/2012, VI/8/2012, VI/11/2012, VI/12/2012, VI/14/2012, VI/15/2012 z dnia 29 czerwca 2012.

¹⁰ Uchwały Rady Miejskiej nr: I/1/2012, I/3/2012, I/9/2012, II/1/2012, II/5/2012, II/8/2012, III/1/2012, III/4/2012, III/8/2012 oraz ogłoszenie Prezydenta Miasta Starachowice nr 1/2012.

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Prezydent Miasta udostępnił w Urzędzie wydzielone stanowisko komputerowe, wraz z drukarką, przeznaczone dla klientów, które znajdowało się w Biurze Obsługi Mieszkańców. Komputer zapewniał dostęp do strony internetowej Urzędu i umożliwiał przeglądanie aktów normatywnych i innych aktów prawnych publikowanych na stronach BIP Urzędu oraz ich kopiowanie na zewnętrzne nośniki pamięci.

Pracownicy Biura Obsługi Klienta informowali o możliwości wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej, a w przypadku problemów ze skorzystaniem z komputera udzielali stosownych wskazówek lub bezpośredniej pomocy w obsłudze sprzętu.

Na stronie internetowej BIP Urzędu nie umieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, aktów prawa miejscowego w siedzibie Urzędu, pobrania aktów prawnych oraz dokonania ich wydruku w godzinach pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 208)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niezamieszczenia na stronie internetowej BIP Urzędu informacji dotyczącej możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych oraz ich pobrania Zastępca Prezydenta Sylwester Kwiecień wskazał: (...) *istnieje możliwość dostępu do ww. dokumentów w godzinach pracy urzędu w miejscach do tego ogólnie dostępnych, tj. Bezpłatnym Punkcie Dostępu do Internetu BOM-NETka, służącym podniesieniu jakości i doskonaleniu świadczonych przez Urząd usług dla mieszkańców Gminy Starachowice. Znajdujące się tam stanowisko komputerowe umożliwia jego użytkownikom kontakt z instytucjami publicznymi, podnosząc kulturę informatyczną użytkowników (...). Jednocześnie nadmieniam, że pracownicy Biura Obsługi Mieszkańców udzielają pomocy osobom korzystającym z jego usług a w szczególności udzielają podstawowych porad dotyczących korzystania z komputera, z sieci Internet (m in. pomagają w wyszukiwaniu niezbędnych dokumentów, tj. aktów normatywnych i innych aktów prawnych (...)).*

(dowód: akta kontroli str. 209)

Oględziny strony internetowej Urzędu wykazały, że zamieszczone były na niej linki przekierowujące na strony internetowe: Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego.

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, (...) *wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak, aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.*

Wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów w Urzędzie odbywało się bezpłatnie. Urząd nie posiadał żadnych uregulowań prawnych (zarządzeń) w zakresie kalkulacji ceny jednego arkusza wydruku aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 208)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu przez Prezydenta Miasta Starachowice ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie ww. art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Sylwester Kwiecień w zastępstwie Prezydenta Miasta wyjaśnił: (...) *analiza zarządzeń Prezydenta Miasta Starachowice wykazała, że nie obowiązuje zarządzenie spełniające wymogi art 28a Ustawy z dn. 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ze swojej strony zapewniam, że niezwłocznie przedmiotowe zarządzenie zostanie opracowane i wdrożone w życie.*

(dowód: akta kontroli str. 209)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, zamieszczenie na stronie internetowej BIP Urzędu informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego w siedzibie Urzędu, ich pobrania oraz dokonania wydruku w godzinach pracy Urzędu, pozwoli zainteresowanym łatwiej i szybciej zapoznać się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, utrudniało ustalenie terminu wejścia przepisów zawartych w danym akcie prawnym. W szczególności, wpływ na powyższe miał fakt, że akty prawa miejscowego udostępniano na stronie BIP Urzędu przed ich opublikowaniem w ww. dzienniku urzędowym.

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli¹¹, wnioskuje o:

1. Udostępnianie korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego informacji o dacie ogłoszenia aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
2. Podanie do publicznej wiadomości informacji o miejscu, w którym można w godzinach pracy Urzędu skorzystać z prawa wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego, pobrania aktów prawnych i dokonania ich wydruku.
3. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

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.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Kielce, dnia listopada 2012 r.

Kontrolerzy
Zbigniew Majewski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Violetta Nowak
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis