



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-10-03/2012  
P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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 Burmistrza Ożarowa 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 Burmistrza zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84651 z dnia 30 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie, ul. Stodolna 1, 27-530 Ożarów (dalej: „Urząd”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Burmistrz Ożarowa, Marcin Majcher. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

<b>Ocena ogólna</b>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości <sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
<b>Uzasadnienie oceny ogólnej</b>	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none"><li>– przyjęcie rozwiązań organizacyjnych zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie udostępniania i ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej;</li><li>– prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę Ożarów.</li></ul> Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: <ul style="list-style-type: none"><li>– nieprzekazaniu w 2012 r. dwóch z dziesięciu uchwał Rady Miasta do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (dalej Dziennik);</li><li>– niewyznaczeniu (do czasu kontroli) - w sposób określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup> (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) - w siedzibie Urzędu miejsca przeznaczonego do</li></ul>

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

- udostępnienia mieszkańcom Gminy do wglądu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i aktów prawnych stanowiących przez organy gminy;
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu prawnego w oparciu o kalkulację kosztów, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania organizacyjne Burmistrza Ożarowa 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 danych<sup>3</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych). W wyniku 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 ustaw<sup>4</sup> - od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje wyłącznie elektroniczna forma ogłaszania aktów prawnych, a dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej.

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

- W dniu 26 marca 2009 r. dwóch pracowników Referatu Ogólnoorganizacyjnego (dalej: Referat) Urzędu, zatrudnionych na stanowiskach informatyka i inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej i jej komisji uczestniczyli w szkoleniu zorganizowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim. Podczas szkolenia pracownicy zostali zaznajomieni z podstawami prawnymi tworzenia aktów normatywnych w formacie XML oraz wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej.
- W dniu 24 listopada 2011 r. ww. pracownicy uczestniczyli w drugim szkoleniu zorganizowanym przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, na którym omówiona została problematyka przekazywania aktów normatywnych w postaci elektronicznej pomiędzy Redakcją Dziennika i podmiotami zobowiązanymi do publikacji aktów prawnych w dzienniku urzędowym za pośrednictwem skrzynki podawczej.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Ustalone nieprawidłowości

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

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676.

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

Zgodnie z zarządzeniem Nr Or.I 14/2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 5 grudnia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Ożarowie, do zadań Referatu należało m.in.: prowadzenie rejestru uchwał i innych postanowień Rady Miejskiej i jej komisji, rejestru zarządzeń Burmistrza Ożarowa, ogłaszanie aktów prawa miejscowego w Dzienniku oraz udostępnianie aktów prawa miejscowego na stronie BIP Gminy.

Do zadań Referatu należy również obsługa informatyczna polegająca m.in. na: budowie bazy danych, informatycznym zabezpieczeniu danych, zapewnieniu ciągłości sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych, zapewnieniu sprawności i bezpieczeństwa systemu wprowadzania danych na urzędową stronę internetową i do BIP, aktualizacja treści zawartych na stronie internetowej Gminy oraz wykonywanie obowiązków administratora bezpieczeństwa informacji.

W Referacie trzy osoby uczestniczyły w procesie związanym z ogłaszaniem aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zadania te zostały ujęte w zakresach czynności. Osobie zatrudnionej na stanowisku inspektora ds. Unii Europejskiej, promocji Gminy i BIP przyporządkowano obsługę Biuletynu Informacji Publicznej. Osobie zatrudnionej na stanowisku inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej i jej komisji przypisano prowadzenie rejestru uchwał, zarządzeń i innych postanowień Rady i jej komisji. Nadzór nad przygotowywaniem projektów dokumentów przedkładanych do rozpatrzenia Burmistrzowi należał do kierownika Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 4-30)

Obowiązki związane z promulgacją aktów prawnych, tj.: przygotowaniem uchwał Rady Miejskiej w formacie XML, nadanie im kolejnych numerów, a następnie przekazanie przewodniczącej Rady Miejskiej w Ożarowie do złożenia podpisu elektronicznego, należą do inspektora ds. obsługi Rady i jej komisji. Po podpisaniu akty prawne wpisywane są w rejestr, a następnie przekazywane do publikacji w BIP i Dzienniku oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń Urzędu. Dodatkowo akty prawne gromadzone są w formie papierowej w stosownych zbiorach, odrębnie dla każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 12-18, 32)

Zgodnie z zarządzeniem nr Or.I.2.2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 10 maja 2011 r., administratorem bezpieczeństwa informacji jest [...] inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej i jej komisji, natomiast administratorem systemu informatycznego jest informatyk Sławomir Zapalski. Jest on odpowiedzialny za obsługę systemów informatycznych, w tym administrowanie serwerem i komputerami Urzędu, tworzenie kopii zapasowych i archiwizację zbiorów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 25-30, 33-55)

Udostępnianiem zbiorów aktów prawa miejscowego na stronach internetowych Urzędu, w zakresie merytorycznym, zajmuje się pracownik Urzędu [...] zatrudniony w Referacie.

(dowód: akta kontroli str. 12-17)

Administrowanie serwerem realizującym serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego Gminy należy, na podstawie umowy nr 27/V/2008 z dnia 27 czerwca 2008 r. (z kolejnymi aneksami), do firmy Szulc-Efekt Sp. z o.o.

<sup>5</sup> 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.)

w Warszawie. Umowa reguluje zasady umieszczania na serwerze firmy strony BIP Urzędu, w tym zabezpieczenia danych przed ingerencją z zewnątrz. W umowie postanowiono, że za poprawność i aktualność informacji oraz danych zamieszczonych w BIP odpowiada Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 81-86)

Odnośnie kwestii zapewnienia ciągłości działania strony internetowej Urzędu, informatyk Urzędu [...] wyjaśnił: w umowie z firmą Szulc-Efekt Sp. z o.o. w Warszawie nie ma jednoznacznego zapisu o sporządzaniu kopii bezpieczeństwa i archiwizowaniu BIP Urzędu oraz monitorowaniu ciągłości działania strony, ponieważ firma w umowie powołuje się na rozporządzenie MSWiA z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619) i w rozumieniu firmy Szulc-Efekt realizuje wszystkie wymogi wynikające z przepisów, dlatego nie zamieściła odpowiednich odrębnych zapisów w umowie. Kilka razy wystąpiła konieczność przywrócenia kopii zapasowych BIP na prośbę pracownika urzędu odpowiedzialnego za umieszczanie informacji i firma Szulc-Efekt za każdym razem wykonywała przywrócenie danych. Raz również wystąpił problem techniczny z serwerem w firmie Szulc-Efekt, po którym nastąpiło przywrócenie kopii bezpieczeństwa. Jako dowód załączam treść wiadomości e-mail z 29 listopada 2011 r. od prezesa firmy Szulc-Efekt.

(dowód: akta kontroli str. 180-181)

Z wyjaśnień prezesa Zarządu firmy Szulc-Efekt wynika, że informacje zgromadzone w bazie danych stron BIP Urzędu są kopiowane na odrębne nośniki informacji nie później niż doba po zaistnieniu zmiany, natomiast w przypadku awarii, brak dostępności strony BIP nie powinien być dłuższy niż 8 godzin. Z wyjaśnień tych wynika również, że w kolejnych umowach firma Szulc-Efekt będzie zawierać zapisy dotyczące wprost omawianych zagadnień.

(dowód: akta kontroli str. 182)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

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

W planach finansowych Urzędu na lata 2011-2012 nie wyszczególniono planowanych wydatków na realizację zadań związanych z elektroniczną promulgacją prawa.

Na podstawie danych Urzędu ustalono, że w latach 2011-2012 (do 31 października) na realizację zadań dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej poniesiono wydatki: na dzień 31 grudnia 2011 r. w wysokości 3.628,50 zł i na dzień 31 października 2012 r. – 3.746,96 zł.

Powyższe wydatki zostały zaklasyfikowane i zaksięgowane w dziale 750 (Administracja publiczna), rozdziale 75023 (Urzędy gmin), w tym:

- zakup programu Edytor XML Legislador w paragrafie 4210 (zakup materiałów i wyposażenia);
- pozostałe wydatki w paragrafie 4300 (zakup pozostałych usług).

Udział wykonanych wydatków na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej, w wydatkach wykonanych ogółem wynosił w latach 2011 – 2012 (do 31 października), odpowiednio 0,008% i 0,012%.

(dowód: akta kontroli str. 227-228)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie otrzymała dotacji z budżetu państwa na realizację zadań związanych z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 183)

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 Or.I.2.2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 10 maja 2011 r. wprowadzono:

- Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych Urzędu (dalej: *PBDO*),
- Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych Urzędu (dalej: *Instrukcja zarządzania*).

W *Instrukcji zarządzania* uregulowano: sposób zarządzania systemem informatycznym, przydział uprawnień i identyfikatorów, rejestrowanie i wyrejestrowanie użytkowników, procedury rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy, tworzenie kopii zapasowych, zabezpieczenie systemu informatycznego, wymagania dotyczące sprzętu i oprogramowania oraz procedury wykonywania przeglądów i konserwacji.

W *PBDO* określono środki techniczne i organizacyjne zastosowane przez administratora danych dla zapewnienia ochrony danych osobowych w systemie informatycznym. Opisano zdarzenia naruszające ochronę danych osobowych i przedsięwzięcia zabezpieczające przed ich naruszeniem oraz postępowanie w przypadku naruszenia danych osobowych.

*PBDO* i *Instrukcja zarządzania* nie zawierały:

- szczegółowych zasad nadawania uprawnień dostępu do zbioru aktów prawnych;
- reguł zarządzania podpisami elektronicznymi;
- opisów środków komunikacji elektronicznej stosowanych wyłącznie do udostępniania aktów prawa miejscowego stanowionego przez organ;

*PBDO* od czasu jej wdrożenia zarządzeniem Or.I.2.2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 10 maja 2011 r. nie była aktualizowana. Podstawy prawne w oparciu o które sporządzono *PBDO* nie uwzględniały ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych oraz nie obejmowały reguł dotyczących zbiorów aktów prawnych, w tym zbiorów aktów prawa miejscowego, stanowionego przez organy Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 33-80)

Burmistrz Ożarowa Marcin Majcher wyjaśnił: *postanowienia zawarte w dotychczasowej Polityce Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych oraz Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych Urzędu Miejskiego w Ożarowie, 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, kolejno przekazywane za pomocą środków komunikacji elektronicznej do dziennika urzędowego. W najbliższym czasie planujemy modyfikację *PBDO* i *Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym*, które zostaną również dostosowane do nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o*

ogłaszaniu aktów normatywnych (...) oraz rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych (...).

W zakresie reguł zarządzania podpisami elektronicznymi gmina stosuje się do postanowień zawartych w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 143)

Z Instrukcji Zarządzania, stanowiącej załącznik do zarządzenia Or.I.2.2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 10 maja 2011 r., wynika, że nadawanie uprawnień dostępu do systemu informatycznego, w tym aktów prawa miejscowego należy do kompetencji administratora danych, tj. do Burmistrza Ożarowa.

(dowód: akta kontroli str. 33-55)

**b)** Właścicielem oraz administratorem technicznym serwera, na którym znajduje się strona BIP Gminy jest dostawca zewnętrzny, firma Szulc Efekt Sp. z o.o. Dostawca udostępniania Urzędowi serwer, na którym umieszczony jest serwis BIP, zajmuje się jego obsługą, w tym utrzymuje bazy danych, wykonuje kopie zapasowe aktów prawnych zamieszczonych na stronie BIP.

Właścicielem serwera i specjalnego oprogramowania pn. *Edytor XML Legislador* jest Urząd. Oprogramowanie to umożliwia edytowanie aktów prawnych i przekazywanie do publikacji w dzienniku urzędowym w formacie zgodnym z rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 81-86, 130-131)

Do edycji aktów prawnych w postaci elektronicznej Urząd wykorzystuje oprogramowanie pn. *Edytor XML Legislador*, które umożliwia edytowanie aktów prawnych i przekazywanie do publikacji w dzienniku urzędowym w formacie zgodnym z rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 130-133)

**c)** Abonentem domeny internetowej „ozarow.pl” jest Urząd. Firmą, która zarejestrowała domenę jest NetArt Spółka Akcyjna S.K.A. w Krakowie. Nie przedstawiono certyfikatu rejestracji domeny. Ww. firma potwierdziła drogą elektroniczną prawo Urzędu do domeny oraz informację, że nie wystawia certyfikatów rejestracji domeny, bowiem zgodnie z *Regulaminem świadczenia usługi rejestracyjnej domeny internetowej w NetArt*, jego zaakceptowanie w momencie składania zamówienia na usługę jest jednoznaczne z zawarciem umowy.

(dowód: akta kontroli str. 119-129)

**d)** System informatyczny Urzędu posiada możliwości nadawania uprawnień dostępu do jego zasobów. Również oprogramowanie „Edytor XML Legislador” 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 Dzienniku. W Urzędzie oprócz informatyka, który posiada uprawnienia dostępowe do całego systemu, na poziomie administratora serwisu BIP (edycja) uprawnienia posiada [...] inspektor ds. Unii Europejskiej, Promocji Gminy i BIP, natomiast [...] inspektor ds. Rady Miejskiej i jej komisji posiada uprawnienie dotyczące wysyłania do redakcji Dziennika wniosków o publikację aktów prawnych, po złożeniu bezpiecznego podpisu elektronicznego przez osobę uprawnioną. Ww. uprawnienia były zgodne z zakresami obowiązków służbowych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 12-30, 132-142)

**e)** Na serwerze Urzędu oraz na stacji roboczej służącej do przekazywania aktów prawnych do opublikowania w Dzienniku zainstalowane było oprogramowanie

antywirusowe. System antywirusowy na ww. stacjach był systematycznie aktualizowany.

(dowód: akta kontroli str.144-146)

f) Obowiązek tworzenia i przechowywania kopii zapasowych systemów informatycznych i ich częstotliwość określone zostały w *Instrukcji zarządzania*.

Wykonywanie kopii systemów informatycznych powinno przebiegać w następujący sposób:

- wykonywane są za pomocą taśm magnetycznych na serwerze Urzędu po zakończeniu pracy wszystkich użytkowników sieci komputerowej, w dni robocze o godz. 23,00;
- kopie przyrostowe plików i baz danych sporządzane są codziennie od poniedziałku do piątku na tej samej taśmie co kopia całkowita, do momentu wyczerpania się miejsca na taśmie, taśma jest przechowywana przez 12 miesięcy, po tym okresie jest kasowana i używana ponownie;
- 31 grudnia każdego roku sporządzana jest kopia całkowita plików i baz danych na osobnej taśmie jako kopia końcowa danego roku i jest przechowywana na stałe;
- kopie zapasowe powinny być przechowywane w osobnym pomieszczeniu;
- za prawidłowe sporządzanie kopii zapasowych, ich oznakowanie i przechowywanie odpowiedzialny jest informatyk Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 42, 54)

W wyniku oględzin ustalono, że kopie zapasowe aktów prawnych wykonywane są za pomocą programu *Symantec Backup Exec-10d*, który zainstalowany był na serwerze Urzędu NTT Tytan X7DB8. Program udostępniał funkcje tworzenia taśmowych kopii zapasowych i odzyskiwania danych. Z komunikatów o wykonanych kopiach sporządzonych w trakcie oględzin wynika, że kopie zapasowe tworzone były codziennie w dni robocze o godz. 23:05.

Pomieszczenie serwerowni zabezpieczone było drzwiami antywłamaniowymi otwieranymi elektronicznie z kontrolą dostępu, natomiast okna serwerowni były zabezpieczone folią antywłamaniową.

Kopie zapasowe (kasety) przechowywane były w sejfie, w oddzielnym od serwerowni pomieszczeniu na parterze budynku Urzędu. Dostępna była kopia zapasowa m.in. z całego 2011 r. oraz 13 kaset, które zawierały kopie zapasowe systemu informatycznego Urzędu od początku 2012 r. do dnia oględzin.

W toku oględzin nie było możliwe odzyskanie przez informatyka Urzędu [...] kopii zapasowych aktów prawa miejscowego za 2012 r. Na kopiach (kasetach) nie był zapisany folder z aktami prawa miejscowego (uchwały Rady Miejskiej), który powinien być utworzony na stacji roboczej obsługiwanej przez [...].

Oględziny ww. stacji roboczej wykazały, że akty prawa miejscowego przechowywane były w pliku znajdującym się na pulpicie komputera obsługiwanego przez [...], zamiast w folderze np. *Moje Dokumenty*, który jest zsynchronizowany z serwerem Urzędu wykonującym kopie zapasowe dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

Informatyk Urzędu [...] wyjaśnił: *kopie bezpieczeństwa w Urzędzie skonfigurowane są w taki sposób iż kopii podlegają te dokumenty pracowników na stacjach roboczych, które przechowywane są w folderze macierzystym *Moje dokumenty*, ponieważ folder ten jest zsynchronizowany z serwerem domeny OZAROW Urzędu, opartej na oprogramowaniu Windows Server 2003 SBS. W związku z powyższym na kopiach bezpieczeństwa tworzonych od stycznia 2012 r. nie był zapisany folder zawierający akty prawa miejscowego pisane w wymaganym formacie XML na*



*komputerze (stacji roboczej) inspektora ds. obsługi rady miejskiej, ponieważ folder ten zapisany był na pulpicie ww. komputera, a nie w folderze Moje dokumenty. Dokumenty znajdujące się na pulpicie stacji roboczej nie są podłączone (zsynchronizowane) z serwerem Urzędu, w związku z czym nie wykonuje się ich kopia zapasowa. Użytkownicy stacji roboczych w momencie uzyskiwania dostępu do komputera byli odpowiednio instruowani gdzie mają przechowywać ważne z punktu widzenia Urzędu dokumenty. Folder z aktami prawa miejscowego na komputerze [...] został przekopiowany do folderu Moje dokumenty, który został poddany zapisowi na taśmie z kopią zapasową na serwerze Urzędu w dniu 7 listopada 2012 r.*

(dowód: akta kontroli str. 149)

*Inspektor ds. obsługi Rady [...] wyjaśniła, że: folder z uchwałami rady miejskiej przechowywałam na pulpicie komputera ponieważ zapomniałam, że kopie zapasowe są tworzone tylko z folderu macierzystego Moje dokumenty, który jest zsynchronizowany z serwerem Urzędu. Oświadczam, że w dniu dzisiejszym przeniosłam folder z uchwałami rady do folderu Moje dokumenty.*

Podjęte, wskazane w powyższych wyjaśnieniach, działania spowodowały, iż utworzona została kopia zapasowa aktów prawa miejscowego z 2012 r. (do dnia kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 150)

W wyniku porównania wersji papierowej treści uchwały nr XV/121/2012 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zmian w budżecie (Urząd przechowuje wersje papierowe uchwał podjętych przez Radę Miasta) z treścią udostępnioną na stronie BIP Urzędu oraz opublikowaną w Dzienniku, stwierdzono, że wszystkie wersje tego dokumentu posiadają taką samą treść.

(dowód: akta kontroli str. 151-179)

**g)** Podpis elektroniczny związany z promulgacją prawa posiadali Przewodniczący Rady Miejskiej oraz Burmistrz Ożarowa. Wymienione osoby zawarły umowy o świadczenie usług certyfikacyjnych z subskrybentem z Polską Wytwornią Papierów Wartościowych w Warszawie, świadczącą usługi certyfikacyjne. W Urzędzie nie ustalono pisemnych procedur przechowywania tych podpisów.

(dowód: akta kontroli str. 33-80, 87-118)

W trakcie kontroli nie było możliwości dokonania oględzin składania podpisu elektronicznego, bowiem w tym czasie nie był przekazywany żaden akt prawa miejscowego do opublikowania w Dzienniku.

Karty z podpisami elektronicznymi przechowywane były w szafie pancерnej.

Inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej i jej komisji [...] oświadczyła, że w latach 2011-2012 (do dnia kontroli) nie występowały problemy z podpisem elektronicznym składanym przez Przewodniczącego Rady Miejskiej oraz Burmistrza Ożarowa.

(dowód: akta kontroli str. 184-186)

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 daty ich przyjęcia, tj. od maja 2011 r. Dokumenty te nie określały zasad zarządzania podpisami elektronicznymi oraz nie regulują zagadnień związanych z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej.

Zdaniem NIK brak tych zagadnień może wynikać m.in. z tego, że procedury te nie są poddawane regularnym aktualizacjom, w związku z tym nie podążają za zmieniającym się otoczeniem informatycznym i prawnym. Natomiast postęp technologiczny w dziedzinie informatyki wskazuje na potrzebę dokonywania przeglądów oraz aktualizacji tych dokumentów pod kątem zgodności ze zmieniającym się otoczeniem informatycznym i prawnym.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa procesu publikacji aktów prawnych, wszelkie zasady i procedury obowiązujące w Urzędzie powinny znaleźć odzwierciedlenie w odpowiedniej dokumentacji, określającej sposób prawidłowego zarządzania tym procesem, do czego zobowiązuje § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>6</sup>.

Zgodnie z § 20 w związku z § 23 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów należy dostosować do wymagań, o których wyżej mowa, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, mimo powyższych uwag ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

## **2. Realizacja przez Burmistrza 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 Miejska podjęła 39 uchwał, z których dziesięć (akty prawa miejscowego) podlegało opublikowaniu w Dzienniku. Urząd przesłał do opublikowania w tym dzienniku osiem aktów prawa miejscowego. Analiza tych aktów 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, zostały przekazane do publikacji w formie elektronicznej (w formacie XML) i opatrzone ważnym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu, przewodniczącego Rady Miejskiej.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Burmistrz Ożarowa wydał 16 zarządzeń, które nie podlegały obowiązkowi opublikowania w Dzienniku.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji, *akty normatywne ogłasza się niezwłocznie*. W wyniku badania ośmiu (wszystkich) wysłanych do publikacji aktów prawa miejscowego stwierdzono, że pomiędzy datą wydania tych aktów, a datą ich przekazania do publikacji w Dzienniku upłynęło od 24 do 36 dni roboczych (w trzech przypadkach 24 dni, w jednym 35 dni, a w pozostałych czterech - 36 dni).

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

---

<sup>6</sup> Dz. U z 2012 r., poz. 526.

[...] inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej wyjaśniła, że: *uchwały Rady Miejskiej po podpisaniu przez Przewodniczącą Rady zostają zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w terminie 7 dni od daty podjęcia przesyłane są do Wydziału Nadzoru i Kontroli Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (w wersji papierowej). Uchwały podlegające publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego wysyłane są w późniejszym terminie, ponieważ czekamy aż Wydział Nadzoru dokona ich oceny prawnej. W ustawie z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...) nie ma jasno wskazanego terminu przesyłania aktów prawnych do publikacji. Stąd ilość dni roboczych pomiędzy podjęciem uchwały, a jej wysłaniem do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym przez Urząd Miejski w Ożarowie waha się od 24 do 36 dni.*

(dowód: akta kontroli str. 221)

Wypełniając dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Burmistrz Ożarowa prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego (na stronie internetowej Urzędu - [www.ozarow.pl](http://www.ozarow.pl), w zakładce *Elektroniczne Dzienniki Urzędowe* oraz na stronie BIP Urzędu – w zakładce *Prawo lokalne - Uchwały*). W zbiorze tym zamieszczano wszystkie uchwały stanowione przez Radę Miejską. Zbiór ten, udostępniony został na stronie BIP Urzędu. Akty prawne zamieszczone w zbiorze aktów prawa miejscowego zostały sporządzone w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

W zbiorze aktów prawa miejscowego nie zamieszczano daty ogłoszenia aktów w Dzienniku oraz danych promulgacyjnych. Spośród badanych ośmiu aktów prawnych przekazanych do opublikowania, siedem aktów zostało udostępnionych na stronie BIP Urzędu w terminie od 22 do 45 dni przed ich opublikowaniem w Dzienniku.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

[...] inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej wyjaśniła: *Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...), prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. W związku z powyższym, uchwały podjęte przez radę miejską publikowane są na stronie BIP niezależnie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 224)

[...] inspektor m.in. ds. BIP wyjaśnił: *do chwili obecnej nie umieszczałem na stronie BIP Urzędu informacji zawierającej dane dotyczące roku, numeru i pozycji aktów prawa miejscowego, ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, ponieważ do chwili objęcia przeze mnie stanowiska nie było to praktykowane i nikt nie zwrócił na to uwagi. Oświadczam, że zostanie opracowany dodatkowy opis aktu zawierający jego metryczkę.*

(dowód: akta kontroli str. 225)

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 w zw. Z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia oraz zbiór aktów prawa miejscowego postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Burmistrz Ożarowa, do czasu kontroli, nie udostępnił w Urzędzie wydzielonego stanowiska komputerowego w celu umożliwienia zainteresowanym wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego, a także do pobrania aktów w postaci dokumentu elektronicznego.

Na stronie internetowej gminy ([www.ozarow.pl](http://www.ozarow.pl)) zamieszczone były osobne linki do stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, natomiast nie udostępniono odnośnika do Dziennika.

(dowód: akta kontroli str. 187)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy [...] wynika m.in., że przez przeoczenie nie zostały umieszczone na stronie internetowej gminy zbiory Dzienników oraz informacja o możliwości wglądu i pobrania aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 188)

Informatyk Urzędu [...] wyjaśnił: *w dniu 06.11.2012 r. oficjalny serwis internetowy Urzędu Miejskiego w Ożarowie został uzupełniony o odnośnik do Elektronicznych Dzienników Urzędowych Województwa Świętokrzyskiego. Po kliknięciu w zakładkę Elektroniczne Dzienniki Urzędowe, odsłonięte zostają przekierowania do następujących elektronicznych aktów prawnych:*

- *Uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie,*
- *Zarządzenia Burmistrza Ożarowa,*
- *Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego,*
- *Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej,*
- *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.*

Zarządzeniem nr Or.I.15.2011 z dnia 6 grudnia 2011 r. Burmistrz Ożarowa określił wysokość dodatkowych opłat za udostępnianie informacji publicznej, od 0,30 zł za stronę wydruku lub wykonanie kserokopii (formatu A4 jednostronnie) do 1,20 zł (format A3 dwustronnie) oraz za dokonanie zapisu na elektronicznym nośniku wraz z usługą (2 zł na dyskietce i 1,80 zł na płycie CD). Do ww. zarządzenia nie sporządzono kalkulacji ceny wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że kalkulacja kosztów związana z udostępnianiem informacji publicznej nie została sporządzona przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 226)

Burmistrz Ożarowa nie ustalił natomiast ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, do czego zobowiązuje art. 28a ustawy o promulgacji aktów prawnych.

W trakcie kontroli na stronie internetowej Urzędu zamieszczona została informacja o możliwości wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w budynku Urzędu, w pokoju nr 27, w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.00 do 15.00. Zamieszczono również informację, że za sporządzenie wydruku lub kopii elektronicznej aktu prawnego pobierane są opłaty w wysokości określonej ww. zarządzeniem nr Or.I.15.2011 z dnia 6 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 189, 190)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Dwie z dziesięciu uchwał podlegających ogłoszeniu w Dzienniku<sup>7</sup>, nie zostały przez Urząd przesłane do Redakcji Dziennika, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 193-215)

[...] inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej i jej komisji wyjaśniła: *uchwała Nr XVIII/148/2012 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 29 maja 2012 roku w sprawie: zmian w budżecie nie została wysłana do redakcji Dziennika Urzędowego w Kielcach przez moje przeoczenie. Jeżeli chodzi o uchwałę Nr XIX/149/2012 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 19 czerwca 2012 roku w sprawie: zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2011 rok, uchwała nie została wysłana do publikacji ponieważ nie zawierała w swej treści zapisu, iż podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 218)

2. W siedzibie Urzędu, od początku 2012 r. do czasu kontroli nie wyznaczono miejsca ze stanowiskiem komputerowym w celu umożliwienia zainteresowanemu wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego i pobrania aktów prawnych w postaci dokumentu elektronicznego, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które zobowiązują Burmistrza do udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zdaniem NIK, publikacja aktów prawa miejscowego nie musi być wiązana z procedurą nadzorczą. Przemawia za tym fakt, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w żaden sposób nie uzależnia obowiązku ogłoszenia aktów prawa miejscowego od przebiegu i wyniku procedury nadzorczej. Ponadto w art. 3 tej ustawy w sposób jednoznaczny sformułowano nakaz niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych. Argumentem przemawiającym za publikacją aktów prawa miejscowego bez uzależniania jej od procedury nadzorczej jest również fakt, że rozstrzygnięcia nadzorcze są publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z ust 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

2. Niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia tych aktów w Dzienniku, może utrudniać ustalenie terminu wejścia przepisów zawartych w danym akcie prawnym, tym bardziej, że jak ustalono w trakcie kontroli, prawie wszystkie badane akty prawne udostępniono na stronie BIP Urzędu przed ich opublikowaniem w ww. dzienniku urzędowym.

3. NIK zwraca uwagę, że Burmistrz Ożarowa nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby cena pokrywała wyłącznie koszty wydruku. Z obowiązującego zarządzenia nr Or.I.15.2011 Burmistrza Ożarowa z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia dodatkowych opłat za udostępnianie informacji publicznej, nie wynika, aby podane w nim zasady odpłatności miały zastosowanie do ustalania ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

Ocena cząstkowa

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

<sup>7</sup> Uchwała nr XVIII/148/2012 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie zmian w budżecie i uchwała nr XIX/149/2012 Rady z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2011 r.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>, wnioskuje o:

1. Przekazanie do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego uchwały nr XVIII/148/2012 Rady Miejskiej w Ożarowie w sprawie zmian w budżecie i uchwały nr XIX/149/2012 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2011 r., w celu ich opublikowania w Dzienniku.
2. Podjęcie działań w celu aktualizacji zapisów PBDO i *Instrukcji zarządzania* do zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
3. Udostępnienie korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego informacji o dacie ich ogłoszenia w Dzienniku.
4. Ustalenie ceny wydruku arkusza aktu prawnego w oparciu o kalkulację kosztów, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia            listopada 2012 r.

Kontroler  
Zbigniew Majewski

główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

