



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-14-15/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Mirosław Majewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 83968 z dnia 18 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wieluniu, Plac Kazimierza Wielkiego 1, 98-300 Wieluń.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Antczak, Burmistrz Wielunia. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- właściwe przygotowanie pracowników do wykonywania obowiązków i zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych),
- przyjęcie rozwiązań organizacyjnych zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie udostępniania i ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- niezwłoczne przekazywanie do Wojewody Łódzkiego aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach,
- prowadzenie zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Wieluń,

Nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazania do publikowania w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego siedmiu uchwał Rady Miejskiej dotyczących zmian w budżecie Gminy Wieluń w 2012 r.,
- nieaktualnienia Polityki Bezpieczeństwa Informacji o zagadnienia związane z promulgacją prawa miejscowego w postaci elektronicznej.

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

² Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Przygotowanie do realizacji obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy o promulgacji aktów prawnych oraz z rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych³.

Opis stanu faktycznego

Ustalono, że pracownicy Wydziału Organizacyjnego Urzędu uczestniczyli w pięciu spotkaniach informacyjno-szkoleniowych⁴ na temat tworzenia aktów prawnych w formacie XML zorganizowanych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim. Ponadto w lutym 2011 r. 12 pracowników Wydziału Organizacyjnego uczestniczyło w szkoleniu dla jednostek samorządu terytorialnego powiatu wieluńskiego w zakresie prawnych zasad tworzenia i ogłaszania aktów prawa miejscowego z uwzględnieniem zasad techniki prawodawczej prowadzonym przez Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego zorganizowanym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Regionalne Centrum w Łodzi. W dniu 21 marca 2011 r. dziewięciu pracowników Urzędu uczestniczyło w szkoleniu „Praktyczne posługiwanie się aplikacją Edytor Aktów Prawnych XML” zorganizowanym w siedzibie Starostwa Powiatowego w Wieluniu przez Biuro Obsługi Klienta A&BC.

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

Zgodnie z zapisami „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu” administratorem danych jest Urząd Miejski w Wieluniu, w którego imieniu działa Burmistrz Wielunia. Pracownikowi, który będzie przetwarzał dane osobowe administrator danych wydaje upoważnienie do przetwarzania danych osobowych. W ww. „Instrukcji...” nie wprowadzono zapisów dotyczących wydawania upoważnień pracownikom zajmującym się promulgacją prawa w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 14 – 30)

Obowiązki związane z promulgacją aktów prawnych określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Wieluniu⁵ i przypisano je do zadań Wydziału Organizacyjnego, podlegającego Sekretarzowi Miasta. Do zadań Wydziału Organizacyjnego należało m.in.:

- redagowanie informacji i zarządzanie Biuletynem Informacji Publicznej Gminy,
- obsługiwanie systemu elektronicznego obiegu dokumentów w Urzędzie,
- organizowanie i zapewnienie ciągłości pracy sieci komputerowej oraz urządzeń sieciowych m.in. poprzez:
 - dysponowanie zasobami sieci komputerowej, administracja sieci,
 - zabezpieczenie danych przez prowadzenie stałej archiwizacji danych,

³ Rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2011 r. Nr 289, poz. 1699)

⁴ 19.06.2009 r., 26.11.2009 r., 8.11.2010 r., 17.10.2011 r., 22.06.2012 r.

⁵ Załącznik do zarządzenia Nr 117/11 Burmistrza Wielunia z dnia 31 marca 2011 r.

- zapewnienie ochrony systemów informatycznych przed dostępem nieupoważnionych osób,
- szkolenie pracowników w zakresie obsługi programów komputerowych,
- sprawowanie opieki technicznej nad IP-em i administrowanie redaktorami BIP-u,
- udział w określeniu polityki bezpieczeństwa informacji,
- pełnienie roli administratora bezpieczeństwa informacji.

(dowód: akta kontroli str. 31 - 36)

Zadania w powyższym zakresie powierzono dwóm pracownikom (inspektorom) w Referacie Organizacyjno-Kadrowym Wydziału Organizacyjnego. Do ich zadań należało m.in.:

- przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej w Wieluniu na wniosek Burmistrza lub Zastępcy Burmistrza oraz Przewodniczącego Rady,
- rejestrowanie uchwał Rady Miejskiej w Wieluniu,
- właściwe ogłaszanie uchwał Rady oraz przekazywanie odpowiednich uchwał podmiotom zainteresowanym i zobowiązanym do ich wykonania, w tym komórkom organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Wieluniu i gminnym jednostkom organizacyjnym oraz Wojewodzie Łódzkiemu,
- przekazywanie do umieszczenia w BIP Gminy Wieluń informacji dotyczących Rady Miejskiej oraz dbanie o ich aktualizację,
- umieszczanie w BIP Gminy Wieluń programów, planów, strategii przyjętych uchwałami Rady Miejskiej, w tym wszystkich zmian ich dotyczących.

Oprócz ww. obowiązków pracownicy ci wykonywali zadania niezwiązane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 37 - 42)

Do zadań głównego specjalisty ds. informatyzacji w Referacie Ogólnym Wydziału Organizacyjnego należało m.in.:

- administrowanie siecią,
- zabezpieczenie danych przez prowadzenie stałej archiwizacji danych,
- zapewnianie ochrony systemów informatycznych przed dostępem niepowołanych (nieuprawnionych) osób,
- prowadzenie BIP Gminy Wieluń – sprawowanie nadzoru nad aktualizacją, administrowanie ustawieniami strony internetowej BIP,
- udział w określaniu polityki bezpieczeństwa informacji,
- organizowanie i zapewnienie ciągłości pracy sieci komputerowej oraz urządzeń sieciowych.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 44)

Osoba zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty ds. informatyzacji posiadała wykształcenie wyższe (kierunek informatyka). Osoby zatrudnione na stanowisku inspektora w Referacie Organizacyjno-Kadrowym Wydziału Organizacyjnego posiadały wykształcenie wyższe (na kierunkach administracja i prawo).

(dowód: akta kontroli str. 45)

Jak wyjaśniła Sekretarz Miasta, osobami odpowiedzialnymi za występowanie o nadanie, przedłużanie, używanie i anulowanie podpisów elektronicznych są kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu. Sprawy techniczne i organizacyjne koordynuje główny specjalista ds. informatyzacji w Wydziale Organizacyjnym. Kwestie te nie zostały uregulowane w formie zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 46 - 48)

1.2. Wysokość zaplanowanych i wydatkowanych w latach 2011 i 2012 środków finansowych niezbędnych do realizacji nowych obowiązków.

Opis stanu faktycznego

Wydatki jednostki związane z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych w latach 2011– 2012 (I półrocze) przedstawiały się następująco:

[zł]

Lp	Rok	Planowane wydatki ogółem	Wykonane wydatki	Planowane wydatki na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej	Wykonane wydatki na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej
1	2	3	4	5	6
1.	2011 r. ogółem, z tego:	82.662.421,68	74.279.137,21	-	79.653,51
2.	2012 rok, w tym:	82.624.923,72	34.813.710,33	-	44.185,12

(dowód: akta kontroli str. 49)

W 2011 r. wydatki związane z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej dotyczyły głównie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w zadania w tym zakresie. Poza tym, wydatki dotyczyły:

- szkolenia 12 pracowników w zakresie prawnych zasad tworzenia i ogłaszania aktów prawa miejscowego z uwzględnieniem zasad techniki prawodawczej – 1680 zł,
- szkolenia 9 pracowników z zakresu obsługi edytora aktów prawnych XML – 2767,50 zł,
- odnowienia certyfikatu podpisu elektronicznego – 159,90 zł.

W 2012 r. (I półrocze) wydatki dotyczyły głównie wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w zadania w tym zakresie. Poza tym zakupiono licencję na oprogramowanie „Legislator” – 2460 zł oraz licencję, obsługę i publikację strony internetowej – 8487 zł

(dowód: akta kontroli str. 50 - 52)

Urząd nie otrzymał dotacji z budżetu państwa na wydatki związane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 53)

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

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 77/07 Burmistrza Wielunia z dnia 4 kwietnia 2007 r. r. została wprowadzona „Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu” (PBI) oraz „Instrukcja zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu” (dalej: Instrukcja zarządzania systemami). Powołanym zarządzeniem Burmistrz wyznaczył Administratora Bezpieczeństwa Informacji. Zarówno PBI jak i Instrukcja zarządzania systemami odnosiły się głównie do zasad bezpieczeństwa i zarządzania bezpieczeństwem systemów przetwarzających dane osobowe.

Środki techniczne i organizacyjne niezbędne do zapewnienia poufności i integralności przetwarzanych danych oraz ochronę systemów Urzędu jako całości zostały określone w Instrukcji zarządzania systemami.

W Instrukcji określone zostały m.in. procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych i sposób, miejsce i okres przechowywania nośników elektronicznych i kopii bezpieczeństwa, sposób zabezpieczenia systemu informatycznego ochroną antywirusową.

(dowód: akta kontroli str. 15 – 30)

W Urzędzie wykorzystywano oprogramowanie antywirusowe aktualizowane codziennie.

(dowód: akta kontroli str. 48)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie funkcjonował dokument opisujący zasady/procedury dotyczące obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że wspomniane zapisy nie zostały wprowadzone w „Polityce bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu” oraz „Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Wieluniu”, ponieważ dokumenty te regulują tylko zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych, a zbiory danych aktów prawa miejscowego ich nie zawierają.

(dowód: akta kontroli str. 18)

Uwagi dotyczące badanej działalności

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 w związku z § 23 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 teleinformatycznych⁶ (zwanym dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z 2012 r.). Zgodnie z przywołanym przepisem 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.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie umowy zawartej w dniu 2 stycznia 2012 r. z firmą LTC sp. z o.o. w Wieluniu, dostawca udzielił Urzędowi licencji oraz realizuje na rzecz Urzędu usługi w zakresie obsługi i publikacji (hostingu) modułów internetowych o nazwie:

- a) Elektroniczna skrzynka podawcza,
- b) e-Urząd współpracujący z Platformą eUsług Publicznych (PeUP),
- c) e-formularze FINN grupy e-usług,
- d) Biuletyn Informacji Publicznej,
- e) ogólno-tematyczny serwis internetowy dla jednostek Urzędu.

Strona podmiotowa BIP działa na następujących zasadach:

- a) jest wykonana w oparciu o bazę danych w standardzie SQL i zabezpieczona przed ingerencją z zewnątrz protokołem SSL,
- b) jest posadowiona na serwerze LTC i publikowana w sieci Internet, LTC zapewnia ciągłość publikacji, zaś na wypadek awarii LTC posiada serwer zastępczy,

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 526

- c) umożliwiła Urzędowi zamieszczenie informacji dotyczącej sposobu dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu Urzędu, a niedostępnych na stronie,
- d) wyposażona jest w moduł Administratora strony podmiotowej z funkcjami umożliwiającymi pracownikom Urzędu samodzielne wprowadzanie informacji oraz ich aktualizację przez Internet. LTC udostępniła Urzędowi kody i hasła dostępu do modułu Administratora dla wskazanych pisemnie osób.

LTC, zgodnie z zawartą umową, odpowiada za:

- a) poprawność działania publikowanych aplikacji pod względem technicznym,
- b) bezpieczeństwo powierzonych i przechowywanych danych na serwerze,
- c) ciągłość publikacji w Internecie zgodnie z przepisami o BIP.

W celu zagwarantowania prawidłowej jakości wykonania usług, Urząd zapewnia wykonanie następujących czynności:

- a) wprowadzenie informacji będących przedmiotem publikacji w Internecie do baz danych aplikacji FINN 8 SQL oraz do baz danych strony podmiotowej BIP,
- b) utworzenie i przygotowanie pliku transmisyjnego zawierającego informacje z baz danych modułów zainstalowanych w Urzędzie, przeznaczone do baz danych modułów internetowych zainstalowanych na serwerze LTC,
- c) wprowadzenie niezbędnych zmian w konfiguracji sieci lokalnej zapewniającej bezpieczną i trwałą transmisję danych z serwerami.

Urząd, zgodnie z umową odpowiada m.in. za:

- a) sprawdzenie pod względem formalnym i merytorycznym informacji wprowadzonych do baz danych aplikacji FINN 8 SQL,
- b) poprawność i aktualność informacji oraz danych zawartych na stronie podmiotowej BIP,
- c) informowanie LTC o ewentualnych zmianach prawa mających wpływ na poprawność pracy aplikacji FINN 8 SQL.

(dowód: akta kontroli str. 54 – 57)

W sprawie działania strony BIP, LTC Sp. z o.o. poinformowała, że:

„...treści informacji publicznych udostępnianych w BIP, w tym także w zakresie publikacji aktów prawa miejscowego są zabezpieczone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁷ oraz Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁸.

1. Strony BIP ochrania się przez moduł bezpieczeństwa: sprzętowo-programowe rozwiązanie techniczne uniemożliwiające zniszczenie lub modyfikację informacji publicznych zawartych w BIP przez osoby nieuprawnione.
2. Informacje zgromadzone w bazie danych stron BIP kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji nie później niż dobowo po zaistnieniu zmiany treści tych informacji. Jeżeli zmiany treści zachodzą częściej niż raz na dobę, informacje kopiuje się na odrębne informatyczne nośniki informacji raz na dobę.
3. Strony BIP zawierają rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron.
4. Strona główna i strony podmiotowe BIP są zabezpieczone na wypadek awarii, braku dostępności dla odwiedzających stronę.”

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68

⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 22, poz. 1766

Ponadto, LTC Sp. z o.o. poinformowała, że posiada serwerownię, która ma podwójne łącze, podwójne zasilanie i nastawiona jest na ciągłe działanie oraz wykonywany jest codzienny backup danych.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Akty prawne Gminy w postaci elektronicznej publikowane są na stronie internetowej gmwielun.peup.pl (Platforma e-Usług Publicznych). Na stronie BIP Gminy Wieluń (www.bip.um.wielun.pl) znajdują się bezpośrednie przekierowania do właściwych zbiorów w postaci elektronicznej umieszczonych na Platformie e-Usług Publicznych. Do domeny peup.pl Urząd Miejski w Wieluniu nie posiada żadnych praw, korzysta z niej na podstawie umowy z LTC Sp. z o.o. w Wieluniu.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Zgodnie z umową zawartą z firmą LTC Sp. z o.o. strona podmiotowa BIP jest samodzielną stroną www w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 55)

Wykorzystywany przez Urząd system informatyczny do udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego posiada możliwości nadawania uprawnień dostępu do zbiorów. Uprawnienia w systemie są nadawane przez głównego specjalistę ds. informatyzacji. Uprawnienia nadane dla dwóch pracowników zajmujących się promulgacją prawa w postaci elektronicznej były zgodne z ich zakresami obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych zostały określone w Instrukcji zarządzania systemem. Zgodnie z ww. Instrukcją kopie bezpieczeństwa wykonywane są:

- 1) codziennie automatycznie w formie elektronicznej na dysku twardym komputera ustalonego przez administratora systemu informatycznego,
- 2) raz w tygodniu na nośnikach trwałych (płyty CD, płyty DVD).

Zgodnie z Instrukcją kopie wykonane na nośnikach trwałych przechowywane są przez okres jednego roku. Kopie elektroniczne są przechowywane przez siedem dni, a następnie automatycznie zastępowane są aktualniejszymi wersjami. Ustalono, że przestrzegane są postanowienia zawarte w Instrukcji zarządzania systemem.

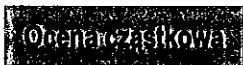
Elektroniczne nośniki przechowywane są w szafie panczernej w Urzędzie Miejskim.

(dowód: akta kontroli str. 96)

W Urzędzie Miejskim w Wieluniu kwalifikowane podpisy elektroniczne posiada łącznie dziewięć osób. Podpisy elektroniczne przechowywane były w pomieszczeniach Urzędu i zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych. Sposobu przechowywania podpisów elektronicznych nie uregulowano w PBI ani innych procedurach.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości.



⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 206 ze zm.)

¹⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 68

1.4. Realizacja zadań Burmistrza związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Opis stanu faktycznego

W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do 23 października 2012 r. organy Gminy Wieluń wydały 278 aktów prawnych (w tym 96 uchwał Rady Miasta i 182 zarządzenia Burmistrza), z tego 12 uchwał Rady Miejskiej przesłano do Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego. Ponadto ustalono, że Rada Miejska podjęła 7 uchwał w sprawie zmian w budżecie Gminy Wieluń na 2012 r., których nie przekazano do publikacji w ww. wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że „uchwały Rady Miejskiej w Wieluniu dotyczące zmian w budżecie nie były zgłaszane do publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym ponieważ zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych obowiązku publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet. Każda uchwała w sprawie zmian w budżecie zawiera zapis: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu”. Uchwały te ogłaszane były i są poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu – prowadzony jest rejestr takich dokumentów oraz poprzez umieszczenie na stronie BIP Gminy Wieluń”

(dowód: akta kontroli str. 59)

Stwierdzone nieprawidłowości

NIK nie podziela poglądu Pani Skarbnik, że nie ma obowiązku publikacji uchwał wprowadzających zmiany w budżecie gminy. W ocenie NIK uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej jest również niezgodny z realizacją zasady jawności finansów publicznych wyrażonej w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹². Tym samym niepublikowanie uchwał, dotyczących zmian w przyjętym budżecie gminy, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z art. 13 pkt 7 powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu tych podmiotów. W ocenie NIK, obowiązku publikacji podlegają nie tylko pierwotne uchwały budżetowe, ale również wszelkie zmiany, jakie dokonywane są w trakcie roku budżetowego. Brak publikacji takich uchwał przeczy zasadzie jawności finansów publicznych.

Opis stanu faktycznego

W wyniku badania próby 10 uchwał przesłanych do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego ustalono, że:

- Przesłano je do ogłoszenia w terminie od 3 do 5 dni od dnia ich podjęcia.
- Wszystkie uchwały podpisane były, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych, przez Przewodniczącego Rady Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do 23 października 2012 r. organy Gminy Wieluń ustanowiły 278 aktów prawnych (96 uchwał Rady Miejskiej i 182 zarządzenia Burmistrza). Wszystkie te akty odnotowane były w rejestrach elektronicznych.

¹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W zbiorach tych nie umieszczano aktów prawnych, które jeszcze nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Ustalono, że Burmistrz Wielunia prowadzi zbiór aktów prawa miejscowego udostępniony na stronie www.bip.um.wielun.pl w zakładce „Prawo lokalne”. W zbiorze tym zamieszczone były wyłącznie akty prawa miejscowego.

Akty prawne zamieszczone w prowadzonych w Urzędzie zbiorach aktów prawa miejscowego sporządzone były w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str. 63 – 64)

Ustalono, że na stronie internetowej Urzędu i na tablicy ogłoszeń przy wejściu do pomieszczeń Urzędu umieszczono informację o możliwości wglądu i pobrania aktów prawa miejscowego w formie dokumentu elektronicznego, w godzinach pracy Urzędu. Do tego celu udostępniono wydzielone stanowisko komputerowe w Wydziale Organizacyjnym.

Umożliwiono pobranie wydruków aktów prawnych w formie wydruków oraz uzyskania ich na nośnikach elektronicznych. Cenę za wydruki i udostępnienie na nośnikach Burmistrz ustalił zarządzeniem w trakcie kontroli NIK. Kalkulacja uwzględniała koszty sporządzenia wydruków i nośników.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 62)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- podjęcie działań w celu aktualizacji zapisów PBI i Instrukcji zarządzania systemami do zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie.

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 Łodzi.

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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


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

Łódź, dnia 16 listopada 2012 r.

Kontroler
Miroslaw Majewski
Doradca techniczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


.....
podpis

