



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-16-02/2012; P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Leszek Żywucki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82264 z dnia 27 sierpnia 2012 r.; 2. Zbigniew Wołodko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82280 z dnia 12 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Giżycku („Starostwo”), 11-500 Giżycko, aleja 1 Maja 14, nr statystyczny REGON: 790670830
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Dariusz Drzażdżewski, Starosta Giżycki (dowód: akta kontroli str.5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Starostę Giżyckiego zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych², zwanej dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia: wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów normatywnych i innych aktów prawnych w postaci elektronicznej, w tym aktów prawa miejscowego; przekazywanie do Wojewody Warmińsko – Mazurskiego aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego stanowiących przez Radę Powiatu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewykonania dyspozycji art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nakazującej ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

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 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W ramach przygotowania Starostwa do realizacji nowych obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz rozporządzenia 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 danych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych), Starosta zorganizował szkolenie pn. „redagowanie uchwał w jst”, w którym uczestniczyło siedmiu pracowników Urzędu, w tym Sekretarz oraz dwóch pracowników Biura Rady zajmujących się obsługą aktów prawa miejscowego. Podczas szkolenia omówiono m.in. ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych. W dniu 16 stycznia 2012 r. zorganizowano spotkanie mające na celu wypracowanie jednolitych zasad pisania uchwał Rady i Zarządu Starostwa. W spotkaniu tym uczestniczyło 20 pracowników.

(dowód: akta kontroli str.6-12)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne Starostwa: z dnia 26 sierpnia 2010 r. (dwukrotnie zmieniany) oraz 26 kwietnia 2012r. Wg regulaminów zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w dzienniku urzędowym aktów prawnych realizowane były, w latach 2011-2012 (do 31 sierpnia 2012 r.) przez Biuro Rady oraz przez samodzielne stanowisko ds. informatyki. Do zadań Biura Rady, stosownie do postanowień ww. regulaminów, należało m.in. prowadzenie aktów prawa miejscowego, prowadzenie rejestru uchwał Rady oraz uchwał Zarządu Powiatu. Do samodzielnego stanowiska ds. informatyki należała m.in. obsługa strony internetowej Starostwa – Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

Wg zakresów czynności do zadań dwóch pracowników Biura Rady należało m.in. przekazywanie uchwał Rady do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, celem ich publikacji oraz ich ewidencjonowanie. Natomiast do zadań osoby zatrudnionej na stanowisku ds. informatyki należało m.in. przygotowywanie strony graficznej, a także wprowadzanie danych do Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Do obowiązków tej osoby należało także wykonywanie zadań administratora systemu informatycznego oraz administrowanie komputerami Starostwa. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe oraz legitymowały się kilkuletnim doświadczeniem zawodowym.

Informatyk był również od 1 września 2005 r. pełnomocnikiem Starosty ds. społeczeństwa informatycznego.

W okresie objętym kontrolą Starostwo było stroną porozumienia zawartego w dniu 4 października 2011 r. z Województwem Warmińsko – Mazurskim. W porozumieniu tym określono, że do zadań województwa należy administrowanie serwerem, tworzenie kopii zapasowych i archiwizacja danych, bezpieczeństwo przesyłanych przez Starostwo zasobów gromadzonych na przestrzeni dyskowej, zapewnienie ciągłości działania strony internetowej Starostwa.

³ Dz. U. Nr 289 poz. 1699

Lokalne zbiory aktów prawa miejscowego, gromadzone w formie plików umieszczonych w strukturze odpowiednich folderów na dysku twardym komputera wykorzystywanego przez informatyka, podlegały kopiowaniu na dedykowany specjalnie do celów kopii zapasowych komputer za pomocą oprogramowania Syncback. Tworzenie kopii odbywało się doraźnie (zgodnie z zapisami w IZSI po dokonaniu zmian w zawartości folderów, w których gromadzone są akty prawa miejscowego).

W analizowanym okresie obowiązywała w Starostwie Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym, przyjęta Zarządzeniem Starosty Nr 10/2007 z dnia 22 maja 2007 r. (dalej IZSI). Zgodnie z ww. Instrukcją informatyk był Administratorem Bezpieczeństwa Informacji (ABI). W Rozdziale IV Instrukcji określono zasady rejestrowania użytkowników w systemach informatycznych. Uprawnienia, na podstawie tego zarządzenia, nadawał ABI.

Do obsługi prawa miejscowego stanowiącego przez Radę Powiatu używano jednego podpisu elektronicznego. Używał go przewodniczący Rady. Podpis przechowywany był w szufladzie biurka Przewodniczącego Rady Powiatu zamkniętej na klucz. W Starostwie nie uregulowano w formie pisemnej zagadnień związanych z występowaniem o nadawanie, przedłużanie, używanie, anulowanie i przechowywanie podpisów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str.13-54, 55 - 56)

W wyjaśnieniach Starosta zobowiązał się do uregulowania tego zagadnienia w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str.57-58)

3. Planowane i wykonane wydatki Starostwa związane z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych w latach 2011-2012 (do 31 sierpnia) przedstawia poniższe zestawienie (w tys.):

Lp.	Rok	Planowane wydatki ogółem	Wykonane wydatki	Planowane wydatki na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej	Wykonane wydatki związane z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej	% 6/5
1	2	3	4	5	6	9
1.	2011 r. ogółem	76 572,6	68 990,2	876,7	11,1	1,27
	w tym:					
1.1	Podpis elektroniczny	0,0	0,0	(1)	3,3	0,0
1.2	Funkcjonowanie ośrodka przetwarzania danych	0,0	0,0	(1)	1,1	0,0
1.3	Zapewnienie ciągłości pracy, utrzymanie i rozwój systemu Cyfrowy Urząd	0,0	0,0	(1)	2,9	0,0
1.4	Dostęp do Internetu DSL	0,0	0,0	(1)	3,8	0,0
2.	2012 r. ogółem	74 312,2	36 629,6	868,1	3,6	0,41
	W tym:					
2.1	Podpis elektroniczny	0,0	0,0	(1)	0,00	0,0
2.2	Zapewnienie ciągłości pracy i rozwoju samorządowego ośrodka przetwarzania danych oraz świadczenia usług	0,0	0,0	(1)	0,8	0,0
2.3	Dostęp do Internetu DSL	0,0	0,0	(1)	2,8	0,0

Uwaga: (1) nie wyodrębniono w budżecie środków finansowych na w/w cel ze względu na brak podziałek klasyfikacji budżetowej; wydatki na ten cel ujmowane są w par. 4300 – zakup usług pozostałych oraz w par. 4350- zakup usług dostępu do sieci Internet.

W latach 2011-2012 (do 31 sierpnia) nie planowano w budżecie Starostwa odrębnych środków finansowych związanych z realizacją zadań dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej. Wydatki na ogłaszanie tych aktów zostały zaplanowane w ramach rozdziału 750 rozdział 750-20 oraz działu 710 rozdział 710-95 § 4300 – zakup usług pozostałych oraz § 4350 – zakup usług dostępu do sieci Internet. W 2011 r. ich wykonanie wyniosło one 11,1 tys. zł, co stanowiło 1,27 % wydatków łącznie planowanych w tych paragrafach, a do 31.08.2012 r. – 3,6 tys. zł, co stanowiło 0,41 % wydatków planowanych oraz 32,4 % wydatków wykonanych w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.59-62)

4. W latach 2011-2012 Starostwo nie otrzymało dotacji z budżetu państwa na realizację zadań związanych z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str.63)

5. W dniu 22 maja 2007 r. Zarządzeniem nr 9/2007 Starosta Giżycki przyjął Politykę Bezpieczeństwa Informacji w Starostwie (dalej: PBI). Ustalono ją na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁴.

PBI regulowała m.in.: obszar przetwarzania danych, wykaz zbiorów danych osobowych, strukturę zbiorów danych osobowych i przepływ danych pomiędzy systemami informatycznymi, środki techniczne i organizacyjne zapewniające bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych, bezpieczeństwo informacji niejawnych. W postanowieniach końcowych odwoływała się ona do IZSI w zakresie: sposobu nadawania uprawnień do przetwarzania danych w systemie informatycznym, nadawania identyfikatorów i haseł użytkownikom oraz ich zabezpieczenia, procedur rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy przez użytkowników systemu, tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych, miejsca i czasu przechowywania nośników informacji, procedur wykonywania okresowych przeglądów i konserwacji urządzeń tworzących system informatyczny, osób odpowiedzialnych za czynności związane z zapewnieniem bezpieczeństwa danych oraz ich zakres odpowiedzialności.

Zarówno PBI jak i IZSI nie były aktualizowane od daty ich ustalenia.

(dowód: akta kontroli str.64-70)

W wyjaśnieniach Starosta podał, że w Starostwie trwają prace nad aktualizacją tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str.57-58)

Właścicielem i administratorem serwera realizującego serwis publicznego udostępniania aktów prawa miejscowego Powiatu (na stronie biuletynu informacji publicznej Starostwa http://bip.warmia.mazury.pl/powiat_gizycki/akty) był, w okresie objętym kontrolą Urząd Marszałkowski w Olsztynie Strona BIP Powiatu była udostępniana przez Urząd Marszałkowski w Olsztynie na podstawie umowy o hosting. Redagowanie odbywa się za pomocą modułu CMS, w którym lokalny administrator systemu może nadawać użytkownikom uprawnienia do poszczególnych elementów serwisu. Użytkownikom uprawnionym do publikowania treści (informatykowi oraz dwóm pracownikom Biura Rady) zgodnie z zakresami obowiązków przydzielono uprawnienia do całej grupy modułów BIP. Komputery

⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 1024

służące do redagowania i publikowania aktów prawa miejscowego posiadały automatycznie aktualizowane zabezpieczenie antywirusowe.

(dowód: akta kontroli str.71-75)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że w obowiązująca w Starostwie dokumentacja, w tym PBI oraz IZSI nie regulują zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczeniem oraz archiwizowaniem aktów prawa miejscowego. Polityka oraz Instrukcja nie regulują również zagadnień związanych z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowanie przez Pana Starostę działania organizacyjne w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

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

1. W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31.08.2012 r. Rada Powiatu podjęła 41 uchwał (w tym osiem prawa miejscowego). Zarząd Powiatu podjął 81 uchwał. Starosta wydał 14 zarządzeń. Dziewięć z tych aktów podlegało ogłoszeniu zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego. Osiem było aktami prawa miejscowego. Szczegółową analizą objęto osiem uchwał prawa miejscowego⁵ (100 %).

Objęte analizą uchwały przekazywano do publikacji w terminie od 4 do 6 dni od dnia ich podjęcia. Stosownie do postanowień art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z §§ 3 i 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, wszystkie akty prawne przekazane do publikacji w formie elektronicznej zostały sporządzone w formacie XML oraz opatrzone były ważnym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, przez Przewodniczącą Rady Powiatu.

⁵ Nr XV.96.2012 z dnia 01 marca 2012 r. w sprawie rodzajów oraz warunków przyznawania pomocy zdrowotnej nauczycielom korzystającym z opieki zdrowotnej w szkołach i placówkach Powiatu Giżyckiego,

Nr XVI.98.2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie określenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie Powiatu Giżyckiego,

Nr XVI.99.2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie statku lub innego obiektu pływającego,

Nr XVIII.111.2012 z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w hotelu,

Nr XVIII.112.2012 z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym,

Nr XIX.119.2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej,

Nr XIX.120.2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Giżycki oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów,

Nr XIX.121.2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest Powiat Giżycki.

Na stronach serwisu internetowego BIP Starostwa w zakładce „prawo miejscowe” zamieszczony został rejestr uchwał Rady Powiatu obejmujący m.in. kadencję na lata 2000-2014 wraz z uchwałami Rady Powiatu w formacie html.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Starostwo prowadziło w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowionych przez Powiat. W zbiorze tym zamieszczone były wyłącznie akty prawa miejscowego.

Zbiór ten udostępniany jest na stronie serwisu internetowego BIP Starostwa w zakładce „prawo miejscowe” Ponadto na stronie BIP Starostwa zamieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

W siedzibie Starostwa (na tablicy ogłoszeń), jak i na stronie internetowej zamieszczono informację, dotyczącą możliwości uzyskania wglądu do aktów prawa miejscowego. Tuż obok wywieszanej na tablicy ogłoszeń informacji znajdowało się stanowisko komputerowe. Zainteresowane osoby za pośrednictwem łączności z siecią Internet, stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, na stanowisku tym mieli zapewnioną możliwość powszechnego i nieodpłatnego wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz aktów prawa miejscowego ze zbioru uchwał podjętych przez Radę .

(dowód: akta kontroli str.76-126)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że Starosta nie ustalił ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, do czego obligował go 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str.124)

W wyjaśnieniach Starosta podał, że w okresie objętym kontrolą nie było wniosku o wydruk aktu normatywnego lub innego aktu prawnego ze strony interesantów Starostwa. Podał, że w przypadku zamiaru skorzystania przez petentów z przysługującego im uprawnienia, zostałyby zastosowane Zarządzenie nr 2/2005 Starosty Giżyckiego z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za udostępnienie **informacji publicznej, gdzie określona została m.in. stawka za sporządzenie jednej strony kserokopii formatu A/3 lub A/4 w wysokości 0,35 zł brutto (0,29 netto).**

(dowód: akta kontroli str.57-58)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Pana Starostę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

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 o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu aktualizacji zapisów PBI oraz IZSI do zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
2. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Olsztynie.

*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.

Olsztyn, dnia 2012.09.

Kontrolerzy

Leszek Żywucki
specjalista k.pl

.....
podpis

.....
podpis

Zbigniew Wołodko
główny specjalista k.p.

.....
podpis