



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-16-03/2012; 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, <i>upoważnienie do kontroli</i> nr 82269 z dnia 3 września 2012 r.;
	(dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mrągowo („Urząd”), 11-700 Mrągowo, ul. Królewiecka 60A, nr statystyczny REGON: 000535563,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Krasieński – Wójt Gminy Mrągowo
	(dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Wójta Gminy Mrągowo 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 Gminy.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 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 Wójta w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Opis stanu faktycznego

1. W ramach przygotowania Urzędu do realizacji nowych obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych³ 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 danych⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych), Wójt pismem z dnia 15 stycznia 2010 r. poinformował pracowników aby uchwały przekazywane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Woj. Warmińsko – Mazurskiego (dalej: Dziennik Urzędowy) sporządzane były w formacie xml. Wskazał aby w sprawach technicznych zwracać się do informatyka Urzędu. Ponadto pismem z dnia 17 stycznia 2012 r. zobowiązał pracowników podległych mu komórek organizacyjnych Urzędu (w tym referatu organizacyjno – administracyjnego, dalej: Referat) do zapoznania się z tymi aktami prawnymi m.in. za pomocą systemu informatycznego LEX oraz poprzez strony Rządowego Centrum Legislacji.

(dowód: akta kontroli str.4-6)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny Urzędu z dnia 26 listopada 2007 r. (sześciokrotnie zmieniany)⁵. Wg regulaminu zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w dzienniku urzędowym aktów prawnych realizowane były, w latach 2011-2012 (do 31 sierpnia), przez Referat, do którego zadań, stosownie do postanowień ww. regulaminu, należało m.in. prowadzenie wykazu aktów prawa miejscowego, rejestru uchwał Rady oraz obsługa strony internetowej Urzędu – Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP).

W Referacie cztery osoby uczestniczyły w procesie związanym z ogłaszaniem aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zadania te zostały ujęte w zakresach czynności. Osobie zatrudnionej na stanowisku ds. Obsługi Organów Gminy przyporządkowano prowadzenie rejestru zarządzeń i decyzji Wójta oraz aktów prawa miejscowego. Osobie zatrudnionej na stanowisku ds. obsługi informatycznej przypisano m.in. instalowanie i konfigurowanie nowych komputerów oraz prowadzenie BIP, a także nadzór nad przepływem informacji z nim związanych. Natomiast nadzór nad przygotowywaniem projektów dokumentów przekładanych do rozpatrzenia Wójtowi należał do kierownika Referatu.

Osoby zajmujące powyższe stanowiska posiadały wykształcenie wyższe oraz legitymowały się kilkuletnim doświadczeniem zawodowym.

Informatyk był również od 24 sierpnia 2007 r. pełnomocnikiem Wójta w projekcie „Wrota Warmii i Mazur – elektroniczna platforma administracji publicznej oraz świadczenia usług publicznych”. Do jego zadań należało też administrowanie

³ Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 117, poz. 676).

⁴ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁵ Zarządzenie Wójta Nr 39/08 z dnia 2 stycznia 2008 r., 54/08 z dnia 17 kwietnia 2008 r., 71/08 z dnia 19 grudnia 2008 r., 112/10 z dnia 2 sierpnia 2010 r., 113/2010 z dnia 20 października 2010 r., 19/11 z dnia 19 października 2011 r.

komputerami Urzędu oraz (od dnia 27.06.2007 r.) administrowanie bezpieczeństwem informatycznym.

(dowód: akta kontroli str.7-35)

W okresie objętym kontrolą Gmina była stroną porozumienia zawartego w dniu 1 września 2011 r. z Województwem Warmińsko – Mazurskim (dalej: Woj. Warm. – Maz.), zgodnie z którym administrowanie serwerem, tworzenie kopii zapasowych i archiwizacja danych, bezpieczeństwo przesyłanych przez Urząd zasobów gromadzonych na przestrzeni dyskowej, zapewnienie ciągłości działania strony internetowej BIP należało do zadań Woj. Warm. – Maz.

Zgodnie z porozumieniem, właścicielem i administratorem serwera realizującego serwis publicznego udostępniania aktów prawa miejscowego Gminy Mrągowo (na stronie BIP Urzędu Gminy http://bip.warmia.mazury.pl/mragowo_gmina_wiejska/), było Woj. Warm. – Maz. Strona BIP Urzędu Gminy była udostępniana na podstawie umowy o hosting. Redagowanie odbywało się za pomocą modułu CMS, w którym lokalny administrator systemu może nadawać użytkownikom uprawnienia do poszczególnych elementów serwisu. Wszystkim użytkownikom uprawnionym do publikowania treści (informatykowi oraz dwóm pracownikom Referatu) zgodnie z zakresami obowiązków przydzielono uprawnienia do całej grupy modułów BIP. Komputery służące do redagowania i publikowania aktów prawa miejscowego posiadały automatycznie aktualizowane zabezpieczenie antywirusowe.

Lokalne zbiory aktów prawa miejscowego, gromadzone w formie plików umieszczonych w strukturze odpowiednich folderów na dysku twardym komputera wykorzystywanego przez informatyka, podlegały kopiowaniu na dysk serwera Urzędu. Tworzenie kopii odbywało się doraźnie (raz w tygodniu) po dokonaniu zmian w zawartości folderów, w których gromadzone były akty prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str.36-46)

W analizowanym okresie obowiązywała w Urzędzie polityka bezpieczeństwa (dalej: PB) oraz instrukcja zarządzania systemem informatycznym (dalej: IZSI), przyjęte Zarządzeniem Wójta Nr 342/2006 z dnia 9 marca 2006 r. (art. 3 oraz art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶).

W ramach PB określono obszar przetwarzania danych osobowych, wykazy zbiorów, opis struktury zbiorów, sposób przepływu danych, określenie środków technicznych i organizacyjnych.

W § 2 IZSI określono m.in. procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowania tych uprawnień w systemie informatycznym. Uprawnienia, na podstawie tego zarządzenia nadawał ustanowiony przez Wójta administrator bezpieczeństwa informatycznego (którym był informatyk). Ponadto w IZSI określono również: obszar przetwarzania danych, metody i środki uwierzytelniania oraz procedury związane z ich zarządzaniem i użytkowaniem, procedury rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy, procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów i narzędzi programowych, sposób, miejsce i okres przechowywania elektronicznych nośników informacji, sposób zabezpieczenia systemu, informacje o odbiorcach, procedury przeglądów i konserwacji.

(dowód: akta kontroli str.47-73)

⁶ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

Zarówno PB jak i IZSI nie były aktualizowane od daty ich ustalenia, pomimo upływu ponad sześciu lat od ich przyjęcia.

(dowód: akta kontroli str.74)

W wyjaśnieniach Wójt podał, że w Urzędzie trwają prace nad aktualizacją tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str.75-76)

Do obsługi prawa miejscowego stanowiącego przez Radę Gminy używano jednego podpisu elektronicznego. Używał go przewodniczący Rady. Podpis przechowywany był w kasie pancерnej.

W Urzędzie nie uregulowano w formie pisemnej zagadnień związanych z występowaniem o nadawania, przedłużanie, używanie i anulowanie podpisów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str.74,77)

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

(dowód: akta kontroli str.75-76)

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

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, w tym:	23.525,0	22.026,7	239,7	4,5	1,9
1.1.	Podpis elektroniczny	171,2	161,5	0,6	0,6	100,0
1.2. 1	Utrzymanie strony internetowej gminy na serwerze podmiotu zewnętrznego	0,4	0,4	0,4	0,4	100,0
1.2. 2	Utrzymanie strony internetowej gminy na serwerze podmiotu zewnętrznego	171,2	161,5	0,2	0,2	100,0
1.3.	Domena internetowa	171,2	161,5	0,1	0,1	100,0
1.4.	Dostęp do Internetu DSL 2000	2,3	2,3	2,3	2,3	100,0
1.5.	Edytor Tekstów Jednolitych – program komputerowy	65,8	62,6	0,9	0,9	100,0
2.	2012 r. (do 31 sierpnia), w tym:	29.923,7	16.613,6	273,1	2,0	0,7
2.1.	Utrzymanie strony internetowej gminy na serwerze podmiotu zewnętrznego	199,3	131,2	0,6	0,4	66,7
2.2.	Domena internetowa	199,3	131,2	0,4	0,3	75,0

2.3.	Dostęp do Internetu DSL 2000	2,3	1,3	2,3	1,3	56,5
2.4.	Edytor Tekstów Jednolitych – program komputerowy	71,5	41,9	1,1	0,00	0,00

Uwaga: nie wyodrębniono w budżecie środków finansowych na w/w cel ze względu na brak podziałek klasyfikacji budżetowej: wydatki na ten cel ujmowane są w dziale 750 rozdział 75023 par. 4300 – zakup usług pozostałych oraz w par. 4350- zakup usług dostępu do sieci Internet, 4210 – zakup materiałów i wyposażenia.

W latach 2011-2012 (do 31 sierpnia) nie planowano w budżecie Urzędu odrębnych środków finansowych związanych z realizacją zadań dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej. Wydatki na ogłaszanie tych aktów zostały zaplanowane w ramach działu 750 rozdział 75023 oraz działu 751 rozdział 75108 § 4300 – zakup usług pozostałych oraz 4350 – zakup usług oraz dostępu do sieci Internet. W 2011 r. ich wykonanie wyniosło 4,5 tys. zł, co stanowiło 1,9 % wydatków łącznie planowanych w tych paragrafach, a do 31.08.2012 r. – 2,0 tys. zł, co stanowiło 0,7 % wydatków planowanych oraz 44,4 % wydatków wykonanych z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.78-91)

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

(dowód: akta kontroli str.92)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w obowiązujące w Urzędzie 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, a także kwestii związanych z zarządzaniem uprawnieniami oraz przechowywaniem podpisów elektronicznych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, podejmowane przez Pana Wójta 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 Gminy podjęła 51 uchwał (w tym dziesięć dotyczących prawa miejscowego). Wójt Gminy wydał 86 zarządzeń. Jedenaście z tych aktów podlegało ogłoszeniu zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego (dalej: Dzienniku Urzędowym). Szczegółową analizą objęto dziesięć uchwał w sprawie prawa miejscowego⁷ (100 %).

Objęte analizą uchwały przekazywano do publikacji w terminie od 1 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

⁷ Nr XIV/146/12 z dnia 31 stycznia 2012 r., Nr XIV/155/12 z dnia 27 marca 2012 r., Nr XIV/156/12 z dnia 27 marca 2012 r., Nr XVII/163/12 z dnia 30 maja 2012 r., Nr XVII/164/12 z dnia 30 maja 2012 r., Nr XVII/165/12 z dnia 30 maja 2012 r., Nr XVIII/175/12 z dnia 31 lipca 2012 r., Nr XIX/189/12 z dnia 13 września 2012 r., Nr XIX/190/12 z dnia 13 września 2012 r., Nr XIX/191/12 z dnia 13 września 2012.

technicznych, wszystkie akty prawne przekazano do publikacji w formie elektronicznej (w formacie XML) oraz opatrzone ważnym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, przez Przewodniczącą Rady Gminy.

Wypełniając dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa. W rejestrze tym zamieszczano akty prawa miejscowego stanowione przez Radę Gminy, łącznie z pozostałymi uchwałami. Spośród dziesięciu analizowanych aktów, sześć zostało ogłoszonych w BIP Urzędu przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn umieszczania w BIP Urzędu aktów prawnych przed wejściem ich w życie, Wójt podał, że spowodowane to było zamiarem jak najszybszego ich tam umieszczenia.

(dowód: akta kontroli str.93-162)

W Urzędzie (na tablicy ogłoszeń) zamieszczono informację, dotyczącą możliwości uzyskania wglądu do aktów prawa miejscowego. Stosownie też do art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Wójt udostępnił w Urzędzie wydzielone stanowisko komputerowe, które znajdowało się w pokoju obsługi prawnej. Zainteresowane osoby za pośrednictwem łączności z siecią Internet, miały na stanowisku tym zapewnioną możliwość nieodpłatnego wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego ze zbioru uchwał podjętych przez Radę Gminy Mrągowo (http://bip.warmia.mazury.pl/mragowo_gmina_wiejska/akty/14/typ/).

(dowód: akta kontroli str.163)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Wójt, wbrew wymogom określonym w art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie ustalił ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str.164)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieustalenia ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, Wójt podał, że w okresie objętym kontrolą nie było wniosku o wydruk aktu normatywnego lub innego aktu prawnego ze strony interesantów Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.75-76)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy nie zamieszczono informacji, dotyczącej możliwości uzyskania wglądu do aktów normatywnych i innych aktów prawnych, (w tym aktów prawa miejscowego) oraz ich pobrania i wydruku w godzinach pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.163)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nie zamieszczania na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy informacji dotyczącej możliwości uzyskania wglądu do aktów normatywnych i innych aktów prawnych, (w tym aktów prawa miejscowego) oraz ich pobrania i wydruku w godzinach pracy Urzędu, Wójt podał, że uważał, iż informacja wywieszona na tablicy ogłoszeń Urzędu jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str.75-76)

NIK zwraca uwagę, że zamieszczenie takiej informacji również na stronie internetowej gminy pozwoli mieszkańcom łatwiej i szybciej zapoznać się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Pana Wójta 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.
3. Rozważenie umieszczenia na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy informacji, dotyczącej możliwości uzyskania wglądu do aktów normatywnych i innych aktów prawnych, (w tym aktów prawa miejscowego) oraz ich pobrania i wydruku w godzinach pracy Urzędu.

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 2012.10.

Kontroler

Leszek Żywucki
specjalista k.pl

.....
podpis

Dyrektor

.....
podpis