



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-15/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@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 Bydgoszczy
Kontroler	Karol Sobieszczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84058 z dnia 15 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kęsowie ul. Główna 11, 89-506 Kęsowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Januszewski, Wójt Gminy Kęsowo (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ podejmowane w latach 2011-2012 przez Wójta Gminy Kęsowo, zwanego dalej „Wójtem”, działania organizacyjne w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej i realizację w 2012 r. zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych (Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i aktów prawa miejscowego).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu w 2012 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego 8 z 14 (57,1%) uchwał Rady Gminy w Kęsowie, zwanej dalej „Radą Gminy”, podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r., w celu ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanym dalej „Dziennikiem Województwa”,
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Województwa trzech z sześciu (50%) uchwał Rady Gminy w terminie od 8 do 67 dni od dnia ich podjęcia, mimo obowiązku niezwłocznego ich ogłoszenia,
- niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu Gminy Kęsowo, zwanego dalej „Urzędem”, miejsca przeznaczonego do powszechnego wglądu do aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim oraz do zbioru aktów prawa miejscowego, co było niezgodne z wymogiem art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych², zwanej dalej „Ustawą”,
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku udostępnianego aktu prawnego,
- nieopracowaniu i niewdrożeniu procedur dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji w Urzędzie.

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

1.1 Z wyjaśnień Sekretarza Gminy Kęsowo, zwanej dalej „Gminą”, wynikało m.in. że w Urzędzie przygotowywano się do realizacji zadań wynikających z nowelizacji Ustawy poprzez udział w 2010 r. w szkoleniach zorganizowanych przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy oraz poprzez zaplanowanie środków finansowych na ten cel w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

1.2. Zgodnie z § 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu z dnia 14 sierpnia 2008 r.³, zwanego dalej „Regulaminem Organizacyjnym”, do zadań Referatu Organizacyjnego Urzędu należało m.in. publikowanie i udostępnianie mieszkańcom zbioru przepisów prawnych oraz prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

W zakresie czynności (bez daty) inspektora Urzędu – B.S. zawarto obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego, prowadzenia zbioru przepisów gminnych i udostępniania ich mieszkańcom. Natomiast w zakresie czynności z dnia 2 marca 2009 r. informatyka Urzędu – G.U. zawarto obowiązek m.in. wdrażania i eksploatacji systemów i programów komputerowych oraz prowadzenia ewidencji baz danych.

Oprócz zadań związanych z promulgacją aktów prawnych, ww. pracownicy wykonywali również inne zadania takie jak: obsługa organizacyjna Rady Gminy, rejestracja i nadzór nad załatwianiem skarg, realizacja polityki informacyjnej, obsługę spraw zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (B.S.) oraz obsługa centrali telefonicznej i urządzeń biurowych, gospodarka sprzętem komputerowym, archiwizacja baz danych jak również prowadzenie zadań inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego (G.U.).

(dowód: akta kontroli str. 4-27)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy – Adama Jakubczyka wynikało, że do zadań referatów Urzędu należało m.in. przygotowywanie projektów uchwał organów Gminy. Pracownicy tych referatów przygotowując projekty uchwał decydowali o tym, w jaki sposób dany akt prawa przekazywany miał być do ogłoszenia. Przekazywaniem aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w Dzienniku Województwa zajmowała się B.S., która przygotowując materiały źródłowe dotyczące tych aktów przekazywała je do informatyka Urzędu, który wykorzystując narzędzia informatyczne zamieszczał je w BIP i przekazywał do publikacji w Dzienniku Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Wójt nadawał uprawnienia dostępu do zbiorów aktów prawa miejscowego Gminy, natomiast za wystąpienie o nadanie, przedłużanie, używanie i anulowanie podpisów elektronicznych odpowiedzialny był informatyk Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Firma zewnętrzna - INTERNET-INFO Sp. z o. o. z Poznania, zwana dalej „INTERNET-INFO”, odpowiedzialna była za administrowanie serwerem realizującym serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego, tworzenie kopii zapasowych i archiwizację zbiorów aktów prawa miejscowego oraz

³ Zarządzenie Wójta nr 40/2008 z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu (wraz z zarządzeniami zmieniającymi: 33/2009 z 29 maja 2009 r. i 73/2010 z 19 listopada 2010 r.)

zapewnienie ciągłości działania strony internetowej Urzędu, na której są udostępniane zbiory aktów prawa miejscowego (tj. BIP).

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

1.3. W latach 2011-2012 zaplanowano w Urzędzie wydatki związane z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej w wysokości łącznie 8.000 zł (po 4.000 zł), z tego wydatkowano odpowiednio: 3.794 i 2.999 zł, w tym bezpośrednio na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej po 1.230 zł w każdym roku. Wydatki te obejmowały zakup licencji oprogramowania „Edytor Aktów Prawnych XML”, prowadzenie i utrzymanie strony internetowej BIP oraz opłaty związane z podpisem elektronicznym.

W tym okresie Gmina nie otrzymała na powyższy cel dotacji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

1.4. W Urzędzie do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (14 listopada 2012 r.) nie opracowano i nie wdrożono procedur dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

Urząd zawarł z INTERNET-INFO w dniach: 31 maja 2010 r., 24 maja 2011 r., i 17 maja 2012 r. umowy licencyjne na oprogramowanie *BIP-line*, zwane dalej „umowami BIP-line”, i umowy o świadczenie usług internetowych – hosting *BIP-line*, zwane dalej „umowami hostingowymi”.

Z umów BIP-line wynikało m.in., że usługodawca udzielił Urzędowi upoważnienia do niewyłączonego korzystania z programu (licencja niewyłączna) na część dostępną dla wszystkich internautów odwiedzających stronę BIP oraz administracyjną, do której dostęp on-line ma tylko osoba uprawniona do dokonywania zmian w treści BIP. W umowach tych zawarto również postanowienie o utrzymywaniu programu wyłącznie na serwerach licencjodawcy na warunkach określonych w umowach hostingowych.

Z postanowień umów hostingowych wynikało m.in., że usługodawca udostępnił Urzędowi na swoim serwerze wirtualny serwer WWW w poddomenie o nazwie „bip.kesowo.smorzady.pl”. Ponadto z umów tych wynikało, że osoba lub osoby posiadające pełną lub częściową kontrolę nad zawartością BIP miały możliwość dodawania: kategorii, treści, załączników w formie plików dostępnych dla odwiedzających oraz usuwania ww. treści i plików jak również prowadzenia rejestru zmian treści. Również w tych umowach usługodawca zobowiązał się do stałej dbałości, aby serwer na którym utrzymywany był program BIP-line spełniał wymogi techniczne i formalne określone przez ewentualne zmiany w przepisach prawa.

W ww. umowach nie przewidziano specjalnego oprogramowania do publikacji zbiorów aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 33-44)

Ustalono, że wykorzystywany przez Urząd program BIP-line do udostępniania m.in. zbiorów aktów prawa miejscowego pozwalał na zarządzanie uprawnieniami dostępu do jego zbiorów – każdemu uprawnionemu pracownikowi Urzędu można było nadać odpowiednie uprawnienia do edytowania danej kategorii. Ustalono, że uprawnienia do edytowania danej kategorii nadane mieli informatyk Urzędu i Sekretarz Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 59)

Na stanowisku komputerowym informatyka Urzędu zainstalowany był program antywirusowy aktualizowany automatycznie. Ostatnie aktualizacje programu odnotowano w dniach od 23 do 30 października 2012 r.

W Urzędzie nie tworzono i nie przechowywano kopii zapasowych BIP, w tym zbiorów aktów prawa miejscowego na informatycznych nośnikach danych.

(dowód: akta kontroli str. 59)

W umowach BIP-line nie zawarto postanowień dotyczących obowiązku tworzenia i przechowywania kopii zapasowych zbioru aktów prawa miejscowego oraz zasad ich przekazywania do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 33-44)

Według Sekretarza Gminy – Adama Jakubczyka zawarcie w umowie postanowienia do przestrzegania przez firmę wymagań ustalonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁵, zobowiązywało ją do tworzenia i przechowywania kopii zapasowych.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

Z informacji uzyskanej od Prezesa Zarządu INTERNET-INFO wynikało m.in., że firma ta tworzy i przechowuje oraz archiwizuje kopie zapasowe dotyczące prowadzonego zbioru BIP, w tym zbioru aktów prawa miejscowego. Kopie wykonywane są co 24 godziny, jednakże nie były przekazywane do Urzędu, a Urząd nie występował o ich przekazanie.

(dowód: akta kontroli str. 33-44, 158-160)

Z wyjaśnień informatyka Urzędu wynikało m.in., że Urząd poprzez zgłaszanie wniosku do dostawcy zewnętrznego (telefonicznie lub pocztą elektroniczną) ma możliwość otrzymania kopii zapasowych zbioru BIP, czyli „zrzutu bazy danych całej strony internetowej”. W razie awarii lub nagłego ustania świadczenia usługi przez tego dostawcę, Urząd posiadał możliwość odtworzenia danych dotyczących aktów prawa miejscowego, bowiem na jego stanowisku przechowywane były zbiory tych aktów przeznaczonych do przetworzenia ich do formy elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 139-143, 153-154)

W umowach BIP-line nie zawarto postanowień dotyczących zapewnienia ciągłości działania strony BIP (w tym dostępu do zbioru aktów prawa miejscowego), w tym np. dotyczących sporządzania raportów z uwidocznionymi przerwami w działaniu tej strony i kar umownych za przerwy w jej działaniu. Raportów takich nie załączano do faktur wystawionych przez INTERNET-INFO za świadczenie ww. usługi.

(dowód: akta kontroli str. 33-58)

Z informacji uzyskanej od Prezesa Zarządu INTERNET-INFO wynikało m.in., że nie wykonywano raportów z ciągłości działania strony podmiotowej BIP Urzędu, natomiast w przypadku zgłoszenia jakiegokolwiek problemu z dostępem do strony BIP, niezależnie od aplikacji, sytuacja jest analizowana i wyjaśniana. Prezes podał dla przykładu, że obecnie serwer, gdzie utrzymywana jest aplikacja BIP Urzędu, pracuje nieprzerwanie od 66 dni, a wcześniejsza przerwa była jedynie chwilową ze względu na upgrade i reset jednego z elementów systemu, czyli niezauważalną dla użytkownika.

(dowód: akta kontroli str. 33-58, 158-160)

Z wyjaśnień informatyka Urzędu wynikało także, iż Urząd monitoruje codziennie dostęp do podmiotowej strony BIP poprzez przeglądanie jej zawartości, natomiast

⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

firma zewnętrzna posiada uprawnienia oraz oprogramowanie sprawdzające ciągłość pracy serwera, na którym przechowywane są dane.

(dowód: akta kontroli str. 153-154)

Ustalono, że trzy osoby, do obsługi zbiorów prawa miejscowego, korzystały z podpisu elektronicznego (Wójt Gminy, Przewodniczący Rady Gminy i Z-ca Przewodniczącego Rady Gminy). Trzy karty kryptograficzne z podpisami elektronicznymi ww. osób przechowywane były w sejfie.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie do dnia kontroli (14 listopada 2012 r.) nie opracowano i nie wdrożono procedur dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji.

(dowód: akta kontroli str. 156-157, 59)

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, zgodnie z § 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 teleinformatycznych⁶. Według § 20 tego rozporządzenia 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.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono dokumentów dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji ze względu na to, iż Urząd jest w trakcie opracowywania Procedury Bezpieczeństwa Eksploatacji i Szczegółowych Wymogów Bezpieczeństwa dla Systemu Teleinformatycznego znajdującego się w Urzędzie, przeznaczonego do przetwarzania dokumentów niejawnych. W celu zapewnienia kompatybilności wymogów po opracowaniu ww. procedur opracowana będzie i wdrożona Polityka Bezpieczeństwa Informacji.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że kopie zapasowe (archiwizacyjne) zbioru aktów prawa miejscowego Gminy Kęsowo były przechowywane przez podmiot zapewniający utrzymywanie strony BIP, co skutkowało brakiem możliwości niezwłocznego dostępu do tych kopii z poziomu systemu informatycznego Urzędu (sprawy związane z dostępem do kopii zapasowych załatwiano telefonicznie).

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 153-154, 158-160)

2. Ustalono, że informatyk Urzędu, który faktycznie wykonywał zadania związane z elektroniczną publikacją aktów prawnych (tj. przysyłał do publikacji w postaci elektronicznej, zamieszczał w BIP akty prawa miejscowego) nie miał tych zadań w swoim zakresie obowiązków, natomiast w zakresie czynności inspektora Urzędu – B.S. zawarto obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego podczas, gdy publikacją tą w postaci elektronicznej zajmował się informatyk.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 29-32, 124-127)

⁶ Dz. U z 2012 r., poz. 526.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷, dla każdego pracownika w formie dokumentu powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (standardy w kontroli zarządczej nr 3 i 10).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

2.1. Przygotowywanie i przekazywanie aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia

Opis stanu faktycznego

W dniu 29 grudnia 2011 r. Rada Gminy podjęła 10 uchwał w tym dwie uchwały⁹ podlegające ogłoszeniu zgodnie z Ustawą w Dzienniku Województwa. W okresie od 1 stycznia do 18 października 2012 r. Rada Gminy podjęła 43 uchwały¹⁰, a Wójt wydał 52 zarządzenia¹¹. W 2012 r. 14 z tych uchwał oraz jedno zarządzenie Wójta podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Województwa. Do ogłoszenia przekazano sześć uchwał¹² w postaci dokumentu elektronicznego, spełniającego wymagania określone w § 3 ust. 1 § 6 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 danych¹³, tj. sporządzonych w formacie XML i opatrzonych przez Przewodniczącego Rady Gminy lub jego zastępcy bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Uchwały te przesłano do ogłoszenia w terminie od 6 do 67 dni od dnia ich podjęcia, natomiast opublikowane zostały w Dzienniku Województwa w terminie od 14 do 90 dni od dnia ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 60-121)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spośród 14 uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu, osiem uchwał (57,1 %) nie zostało przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Województwa, w tym:
 - a) sześć uchwał w sprawie zmiany budżetu na 2012 r.¹⁴ – podjętych w dniach: 1 i 20 marca, 26 kwietnia, 14 czerwca, 29 sierpnia i 27 września 2012 r.,
 - b) uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kęsowie¹⁵ - podjętej w dniu 1 marca 2012 r.,

⁷ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

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

⁹ Nr XIII/74/2011 i XIII/77/2011 z 29 grudnia 2011 r.

¹⁰ Wszystkie uchwały Rada Gminy podjęła do 27 września 2012 r.

¹¹ W okresie od 1 stycznia do 28 września 2012 r. Wójt wydał 52 zarządzenia

¹² Nr XIII/74/2011 i XIII/77/2011 z 29 grudnia 2011 r., XIV/91/2012 z 1 marca 2012 r., XV/95/2012 z 20 marca 2012 r., XIX/118/2012 i XIX/122/2012 z 27 września 2012 r.

¹³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

¹⁴ Nr XIV/81/2012 z 1 marca 2012 r., XV/93/2012 z 20 marca 2012 r., XVI/97/2012 z 26 kwietnia 2012 r., XVII/103/2012 z 14 czerwca 2012 r., XVIII/107/2012 z 29 sierpnia 2012 r. i XIX/113/2012 z 27 września 2012 r.

c) uchwały w sprawie nadania Statutu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Kęsowie¹⁶ - podjętej w dniu 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 74-90, 102-104)

Poprzez brak ogłoszenia uchwał wymienionych w pkt a) naruszono art. 13 pkt 7 Ustawy, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy oraz art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷, zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, zgodnie z którym wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Nieogłoszenie w Dzienniku Województwa uchwał wymienionych w pkt. b) i c) stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 Ustawy, zgodnie z którym, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy.

Osobami wyznaczonymi do przekazywania ww. uchwał byli pracownicy przygotowujący projekty uchwał oraz inspektor Urzędu zajmujący się obsługą Rady Gminy – B. S. i informatyk Urzędu – G. U.

Pani B. S. wyjaśniła m.in., iż przyczyną nieprzekazania przez nią do ogłoszenia w Dzienniku Województwa powyższych uchwał było to, że w uchwałach tych nie było zapisów o ich publikacji w tym dzienniku.

Odpowiedzialnym za ogłoszenie uchwał budżetowych był Pan Jarosław Januszewski Wójt, który wyjaśnił m.in., że przyczyną braku przekazania wskazanych uchwał do publikacji w Dzienniku Województwa było to, iż organ jakim jest RIO kontrolując uchwały nigdy nie zarzucił braku przekazania ich do Dziennika Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 29-32;124-127, 146-148)

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem przedmiotowych uchwał w Dzienniku Województwa. W ocenie NIK uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 13 pkt 7 Ustawy.

2. Do ogłoszenia w Dzienniku Województwa nie przekazano zarządzenia Wójta nr 18/2012 z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kęsowo wraz z informacją o stanie mienia komunalnego za 2011 r., czym naruszono wymóg art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt niezwłocznie ogłasza uchwały budżetowe i sprawozdanie z wykonania uchwały budżetowej w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego oraz art. 13 pkt 7 Ustawy, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się sprawozdanie z wykonania budżetu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 105-106)

Zobowiązany do niezwłocznego ogłoszenia sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej za 2011 r. Pan Radosław Januszewski Wójt, wyjaśnił m.in., że RIO jako organ nadzoru nigdy nie zwracała uwagi na nieprzekazanie do Dziennika Wojewódzkiego zarządzenia Wójta w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem przedmiotowego zarządzenia w Dzienniku Województwa.

¹⁵ Nr XIV/90/2012 z 1 marca 2012 r.

¹⁶ Nr XIX/123/2012 z 27 września 2012 r.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

3. Trzy spośród sześciu (50%) uchwał Rady Gminy¹⁸ przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym w terminie od 8 do 67 dni od dnia ich podjęcia, czym naruszono wymóg art. 3 Ustawy, zgodnie z którym akty normatywne powinny być ogłaszane niezwłocznie¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 63-73, 91-101, 155)

Wójt wyjaśnił m.in., że większość opóźnień wynikała z błędów powstałych podczas przetwarzania plików do akceptowanego formatu XML oraz z konieczności uzyskania podpisu elektronicznego Zastępcy Przewodniczącego Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

Osoby zaangażowane w przekazywanie aktów prawnych do ogłoszenia w Dzienniku Województwa (B.S. i G.U.) wyjaśniły m.in. że każdą uchwałę starano się przekazać w ciągu 7 dni od jej podjęcia, jednakże w związku z trudnościami w odczycie przetwarzanych plików elektronicznych na prośbę Redakcji Dziennika składano wnioski o wycofywanie uchwały z publikacji, a następnie składano ponowne wnioski o ich publikację, co w konsekwencji doprowadziło do opóźnień w ich przekazywaniu.

(dowód: akta kontroli str. 124-143)

Powyższe miało wpływ na ogłoszenie przedmiotowych uchwał w Dzienniku Województwa w terminach od 14 do 83 dni od dnia ich podjęcia, zamiast niezwłocznie.

2.2. Prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego

Opis stanu
faktycznego

Zbiór aktów prawnych stanowiących przez Radę Gminy oraz Wójta utworzono i zamieszczono na stronie internetowej www.bip.kesowo.samorzady.pl (BIP) w zakładce „Prawo lokalne”, w katalogach: „Statut Gminy”, „Podatki i opłaty”, „Strategia rozwoju”, „Uchwały Rady Gminy”, „Zarządzenia Wójta” i „Budżet Gminy”. W katalogu „Uchwały Rady Gminy” zamieszczono uchwały Rady Gminy z lat 2002-2012 i 17 protokołów z sesji (z okresu od 30 listopada 2010 r. do 29 sierpnia 2012 r.). Katalog „Zarządzenia Wójta” zawierał zarządzenia Wójta z lat 2003-2012. W katalogu BIP z 2011 r. udostępniono 10 uchwał Rady Gminy z dnia 31 grudnia 2011 r. z których dwie²⁰, stanowiły akty prawa miejscowego i podlegały ogłoszeniu w 2012 r. Natomiast w katalogu BIP z 2012 r. zamieszczono 43 uchwały Rady Gminy z 2012 r., z których cztery²¹ stanowiły akty prawa miejscowego oraz 52 zarządzenia Wójta. W BIP nie podano informacji na temat dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Województwa, dat ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 59, 122-123)

W BIP, w zakładce „Prawo lokalne” zamieszczono sześć uchwał stanowiących akty prawa miejscowego w terminie od 7 do 79 dni przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Województwa²². Z wyjaśnień Wójta wynikało m.in., że uchwały te zamieszczono

¹⁸ Uchwały o nr: XIII/74/2011 z 29 grudnia 2011 r., XIV/91/2012 z 1 marca 2012 r. i XV/95/2012 z 20 marca 2012 r., przekazano je odpowiednio w terminie: 67, 57 i 8 dni od dnia ich podjęcia.

¹⁹ Przepis ten zakazuje jakiegokolwiek, nawet „uzasadnionej”, zwłoki w ogłaszaniu aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „niezwłocznie” oznacza w omawianym przypadku „natychmiast” (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn.. II SA/Bd 913/04).

²⁰ Nr: XIII/74/2011 i XIII/77/2011 z 29 grudnia 2011 r..

²¹ Nr: XIV/91/2012, XV/95/2012, XIX/118/2012 i XIX/122/2012.

²² Uchwały nr: XIII/74/2011 i XIII/77/2011 z 29 grudnia 2011 r., XIV/91/2012 z 1 marca 2012 r., XV/95/2012 z 20 marca 2012 r., XIX/118/2012 i XIX/122/2012 z 27 września 2012 r. opublikowano w Dzienniku Województwa odpowiednio w dniach: 28 marca, 9 lutego, 7 maja, 11 kwietnia, 17 października i 11 października 2012 r. podczas, gdy w BIP zamieszczono je odpowiednio w dniach: 9 stycznia, 9 stycznia, 8 marca, 3 kwietnia, 10 października i 10 października 2012 r.

w BIP przed ich ogłoszeniem ze względu na „zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 107-111, 122-123, 144-148)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono, iż w prowadzonym w BIP zbiorze aktów prawnych (w zakładce pn: „Prawo lokalne”) znajdowały się nie tylko akty prawa miejscowego, ale także podjęte przez Radę Gminy w latach 2002-2012 uchwały oraz wydane przez Wójta w latach 2003-2012 zarządzenia. Za 2012 r. w zbiorze zawarto m.in. 39 uchwał i 51 zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego (stanowiące odpowiednio 90,7% podjętych w 2012 r. uchwał oraz 98,1% wydanych w 2012 r. zarządzeń). Zdaniem NIK brak wyraźnego wyszczególnienia (oznaczenia) aktów prawa miejscowego spośród wszystkich aktów prawnych podjętych przez organy gminy może utrudniać obywatelowi sprawny dostęp do aktów prawa miejscowego. Ponadto brak zamieszczania w nim dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Województwa, dat ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych, utrudnia wskazanie na podstawie prowadzonego zbioru obowiązujących w danym okresie aktów prawa miejscowego, w szczególności że jak ustalono sześć uchwał umieszczono w BIP przed dniem ich ogłoszenia w Dzienniku Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 122-153)

Wójt wyjaśnił m.in., że w BIP umieszczano wszystkie akty prawne wydawane przez organy Gminy ze względu na zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a umieszczono je wspólnie w zbiorze z uchwałami stanowiącymi akty prawa miejscowego w celu zachowania chronologii ich wydawania.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

2.3. Udostępnianie aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

Uchwały Rady Gminy z lat 2002–2012 oraz zarządzenia Wójta z lat 2003–2012 były udostępniane w okresie od 1 stycznia do 19 października 2012 r. za pomocą środków komunikacji elektronicznej w publicznie dostępnym zbiorze w BIP, w zakładce „Prawo lokalne”. Na stronie BIP zamieszczono odesłania (linki przekierowujące) do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Tym samym Wójt wywiązywał się z obowiązku nałożonego art. 26 ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 3 Ustawy, udostępniania nieodpłatnie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego.

W Urzędzie nie przygotowano stanowiska komputerowego przeznaczonego jedynie do udostępniania aktów prawnych oraz nie ustalono ceny arkusza wydruku aktu prawnego podlegającego udostępnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Wójt w okresie od 1 stycznia do 19 października 2012 r. nie udostępniał aktów prawnych, tj. Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w sposób określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którymi organy samorządu terytorialnego udostępniają te akty w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów, obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

Wójt wyjaśnił m.in., iż w Urzędzie nie przygotowano stanowiska komputerowego przeznaczonego jedynie do udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej do wglądu ze względu na warunki lokalowe i racjonalne wydatkowanie środków publicznych w małych urzędach, takich jak tutejszy Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

2. Do 19 października 2012 r. Wójt nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu prawnego, czym naruszył wymóg art. 28a Ustawy, zgodnie z którym kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Pan Radosław Januszewski Wójt wyjaśnił m.in., iż nie ustalono ceny arkusza wydruku aktu prawnego, z uwagi na brak zainteresowania takim udostępnianiem, tj. nikt nie dowiadywał się o wydruk aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu, jak również w BIP nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku, co Wójt wyjaśnił brakiem zainteresowania ze strony społeczeństwa. Zdaniem NIK brak takiej informacji mógł ograniczyć liczbę osób zainteresowanych udostępnianiem aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 144-148)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli²³, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających niezwłoczne przekazywanie do ogłaszania w Dzienniku Województwa wszystkich aktów prawnych podejmowanych przez organy Gminy Kęsowo podlegających ogłoszeniu.
2. Podjęcie działań zapewniających realizację obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego do wglądu w formie dokumentu elektronicznego w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.
3. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.
4. Podjęcie działań w celu opracowania i wdrożenia procedur w zakresie bezpieczeństwa informacji Urzędu.
5. Rozważenie podjęcia działań mających na celu prowadzenie i udostępnianie zbioru aktów prawa miejscowego, w sposób umożliwiający sprawny dostęp do tych aktów, ze wskazaniem dat ich obowiązywania.

²³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia 21 listopada 2012 r.

Kontroler
Karol Sobieszczyk
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis