



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-16/2012
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

Kontrolerzy

1. Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84065 z dnia 8 listopada 2012 r.,
2. Ryszard Newelski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84066 z dnia 9 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 17-18)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Nieszawa, ul. 3-go Maja 2, 87-730 Nieszawa,

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Marian Tołodziecki, Burmistrz Miasta Nieszawa

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ podejmowane w latach 2011-2012 przez Burmistrza Miasta Nieszawa, zwanego dalej „Burmistrzem”, 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.

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym jednej z czterech (25%) uchwał Rady Miasta Nieszawa podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Nieszawa za 2011 r.,
- przekazaniu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym dwóch z trzech (33,3%) aktów prawnych po 15 i 17 dniach od ich podjęcia, mimo obowiązku niezwłocznego ich ogłoszenia,
- nieustaleniu ceny wydruku arkusza aktu prawnego,
- nieopracowaniu i niewdrożeniu procedur określających sposób zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- niewłaściwym przechowywaniu urządzenia zawierającego podpis elektroniczny Przewodniczącego Rady Miasta Nieszawa.

Jednocześnie pozytywnie oceniono przekazywanie do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (podpisane bezpiecznym podpisem weryfikowanym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu).

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Przygotowania Urzędu Miasta Nieszawa, zwanego dalej „Urzędem”, do realizacji obowiązków i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych² oraz z rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych³

W ramach przygotowań do realizacji obowiązku ogłaszania aktów prawnych w formie dokumentu elektronicznego, o jakim mowa w art. 2a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, administrator sieci komputerowej Urzędu wziął udział w szkoleniu przygotowanym przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki. W związku z powyższym szkoleniem Urzędowi udostępniono bezpłatną licencję na posługiwanie się edytorem XML. Z uwagi na zgłoszoną rezygnację z pełnienia funkcji przez poprzedniego Burmistrza Miasta Nieszawa, w okresie od 30 września 2011 r. do 5 stycznia 2012 r., nie dokonywano w powyższym zakresie innych analiz i przygotowań.

(dowód: akta kontroli str. 3-5, 20-21)

1.2. Powierzenie obowiązków związanych z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Przekazywanie aktów prawnych w celu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego wchodziło w skład zakresu czynności dwóch pracowników Urzędu. Pracownicy ci posiadali wykształcenie wyższe. Do wykonywania tego zadania wyznaczono jednego z tych pracowników, zatrudnionego na stanowisku asystenta Burmistrza, prowadzącego zgodnie ze swoim zakresem obowiązków obsługę Rady Miasta Nieszawa, zwanej dalej „Radą”. Zadanie w zakresie przekazywania aktów prawnych celem ich ogłoszenia wykonywał również administrator sieci komputerowej Urzędu, niebędący pracownikiem Urzędu. Do dnia 14 listopada 2012 r. do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazane zostały trzy uchwały. Na ten dzień Urząd zatrudniał łącznie 10 pracowników merytorycznych, w tym Burmistrza, jego zastępcę oraz skarbnika. W strukturze Urzędu wyodrębniono dwie komórki organizacyjne, tj. Referat Finansowo-Budżetowy i Urząd Stanu Cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 33-37, 78)

Zdaniem NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne w Urzędzie oraz kwalifikacje osób umożliwiały prawidłową realizację obowiązków związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej.

1.3. Planowanie i wydatkowanie środków związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

W latach 2011-2012 nie planowano w Urzędzie wydatków związanych z wprowadzonym od 1 stycznia 2012 r. obowiązkiem ogłaszania aktów prawnych

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172), zwana dalej „*ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych*”.

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011r. 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. Nr 289 poz. 1699), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymogów technicznych*”.

w formie elektronicznej oraz obowiązkiem udostępniania aktów prawnych w formie elektronicznej. Miasto Nieszawa nie otrzymało na powyższy cel dotacji z budżetu państwa. Wydatki związane z udostępnianiem aktów prawnych w formie elektronicznej klasyfikowane były łącznie z ogólnymi wydatkami związanymi z zakupem usług obcych (§ 4300). W 2011 r. nie ponoszono wydatków na udostępnianie aktów prawnych w formie elektronicznej, zaś w 2012 r. (do 30 czerwca w 2012 r.) wydatki te wynosiły łącznie 18.459 zł, z tego 16.800 zł za obsługę informatyczną Urzędu, 738 zł za utrzymywanie strony Biuletynu Informacji Publicznej (zwanym dalej „BIP”) oraz 921 zł za podpisy elektroniczne.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 26-29, 67-72)

1.4. Zarządzanie przez Burmistrza procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Zadanie związane z utworzeniem i prowadzeniem strony internetowej, na której zamieszczano akty prawne, tj. BIP, powierzono dostawcy zewnętrznemu w ramach umów z dnia 25 stycznia 2011 r. oraz z dnia 23 stycznia 2012 r. Podmiot zewnętrzny utrzymujący stronę BIP, na której udostępniane były akty prawa miejscowego, zapewniał ciągłość działania strony internetowej, administrował serwerem, na którym znajdowała się strona oraz tworzył kopie zapasowe i archiwizował zbiór aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 24-27, 69-70)

Sprawowanie nadzoru nad systemem informatycznym Urzędu oraz BIP powierzono zastępcy Burmistrza (od 10 lutego 2012 r.). Nadawanie uprawnień dostępu do zbiorów aktów prawa miejscowego, znajdującego się na stronie BIP następowało na ustne polecenie Burmistrza. Czynność ta wykonywana była przez podmiot, któremu zlecono obsługę informatyczną Urzędu oraz prowadzenie stron internetowych Urzędu (w tym BIP). Podmiot ten administrował również siecią komputerową Urzędu. Uprawnienie do redagowania BIP posiadał administrator sieci komputerowej oraz pięciu pracowników Urzędu, w tym zastępca Burmistrza oraz dwóch pracowników odpowiedzialnych za przekazywanie aktów prawnych do ogłoszenia. Zakresy obowiązków czterech z pięciu pracowników Urzędu redagujących BIP nie zawierały postanowień dotyczących tej czynności.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 12-13, 19-23, 33-37)

Burmistrz nie przekazywał innym pracownikom Urzędu uprawnienia do występowania o nadawanie i anulowanie podpisów elektronicznych - stosownie do § 9 ust. 3 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴, jako kierownik Urzędu, dokonywał tych czynności samodzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 39-49)

Do edycji aktów prawnych w Urzędzie wykorzystywano otrzymany bezpłatnie edytor XML (licencja na jedno stanowisko). Akty prawne w formie elektronicznej przekazywano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym za pośrednictwem modułu komunikacyjnego bezpłatnej aplikacji e-Dziennik.

(dowód: akta kontroli str. 20-21)

W okresie objętym kontrolą, w zakresie dotyczącym elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego, w Urzędzie nie wdrożono procedur obejmujących zakresy obowiązków i odpowiedzialności pracowników redagujących BIP, planu ciągłości działania, środków komunikacji elektronicznej, służących do udostępniania zbiorów

⁴ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 19/06 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 28 grudnia 2006 r. (ze zm.).

prawa miejscowego i dzienników urzędowych oraz sposobu zgłaszania problemów z dostępem do zbioru.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 54-57)

Pracownicy Urzędu redagowali stronę BIP, korzystając z aplikacji „biuletyn.net” (dostępnej po logowaniu), udostępnianej przez podmiot utrzymujący stronę BIP. Zgłaszanie problemów z dostępem do zbioru miało następować w drodze telefonicznej (ostatnie takie zdarzenie odnotowano w 2008 r.) Zgodnie z umową z podmiotem utrzymującym stronę BIP, czas usunięcia awarii miał wynosić nie więcej niż 24 godziny. Umowa nie przewidywała przekazywania raportów z ciągłości działania strony BIP. Jak podał w swoich wyjaśnienia administrator sieci komputerowej Urzędu: ostatnie zakłócenie ciągłości działania serwera miało miejsce w 2008 r. Urząd nie posiadał pisemnej procedury działania (planu awaryjnego) w przypadku nagłego ustania świadczenia ww. usługi.

(dowód: akta kontroli str. 20-27, 31-37)

Ustalono, że podmiot zewnętrzny utrzymujący stronę BIP stosował zabezpieczenia serwera internetowego oraz zasady zabezpieczenia antywirusowego. Serwer realizujący serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego zlokalizowany był w siedzibie innego podmiotu (świadczącego usługi typu Data Center). Aplikacja przeznaczona do tworzenia, utrzymywania i aktualizowania stron podmiotowych BIP oraz umożliwiająca przetwarzanie informacji publicznej w BIP została udostępniona Miastu Nieszawa.

Podmiot utrzymujący stronę BIP, zgodnie z zawartą umową, miał obowiązek zapewnienia spełnienia standardów i wymogów technologicznych oraz wymogów bezpieczeństwa, obowiązujących dla podmiotowych stron BIP przez ww. aplikację, a także obowiązek zapewnienia ciągłości funkcjonowania serwera. Umowa z dostawcą powyższej usługi nie zawierała innych postanowień dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego serwera oraz zastosowanych środków komunikacji elektronicznej. Podmiot ten w zakresie technicznym administrował serwerem, na którym udostępniano zbiory aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej. W zakresie merytorycznym czynności te wykonywały osoby stanowiące redakcję BIP, tj. pięciu pracowników Urzędu oraz administrator sieci komputerowej Urzędu. Właścicielem domeny internetowej strony (www.nieszawa.biuletyn.net), na której udostępniane były akty prawne w postaci elektronicznej, był podmiot utrzymujący stronę BIP Urzędu. Korzystanie z tej domeny przez Urząd odbywało się na podstawie umowy dotyczącej utrzymywania strony BIP. Przy ewentualnej zmianie adresu URL tej strony, na podstawie swoich wewnętrznych procedur, podmiot utrzymujący stronę BIP w dalszym ciągu miał udostępniać Urzędowi adres www.nieszawa.biuletyn.net.

(dowód: akta kontroli str. 20-25, 91-93)

Użytkowane w Urzędzie stanowiska komputerowe wyposażone były w oprogramowanie antywirusowe, podlegające stałej bieżącej aktualizacji (zgodnie z aktualizacjami zapewnianymi przez producenta oprogramowania).

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Sposób przechowywania podpisów elektronicznych nie był regulowany w obowiązujących w Urzędzie pisemnych procedurach. Podpisy elektroniczne służące przekazywaniu aktów prawa miejscowego do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym posiadali Burmistrz i Przewodnicząca Rady. Podpis Burmistrza pozostawał w jego wyłącznej dyspozycji, tzn. był zabezpieczony i przechowywany przez jego właściciela. Natomiast urządzenie zawierające podpis

elektroniczny Przewodniczącej Rady przechowywane było w sposób umożliwiający dostęp do niego pracownikowi prowadzącemu obsługę Rady, tj. szufladzie, do której miał dostęp ten pracownik.

(dowód: akta kontroli str. 10, 20-23, 38)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. 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 teleinformatycznych⁵. 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.

Burmistrz nie wdrożył polityki zarządzania bezpieczeństwem informacji, obejmującej zakres obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych osób zajmujących się prowadzeniem elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego, sposób nadawania uprawnień dostępu do tego zbioru, reguły zarządzania podpisami elektronicznymi, stosowanie zabezpieczeń komputerów służących do aktualizacji i przeglądania zbioru, zasady zabezpieczenia antywirusowego, zasady tworzenia kopii zapasowych, plan ciągłości działania, środki komunikacji elektronicznej do udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego i dzienników urzędowych oraz sposób zgłaszania problemów z dostępem do zbioru.

Administrator sieci komputerowej Urzędu podał w swoich wyjaśnieniach, że podjął działania w celu przygotowania polityki bezpieczeństwa informacji (na przełomie lat 2011 i 2012) i zostały one doprowadzone do etapu zapoznania się z projektem przez pracowników Urzędu.

W ocenie NIK brak procedur regulujących zagadnienia bezpieczeństwa informacji mogło mieć wpływ na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, polegające na niewłaściwym przechowywaniu podpisów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 38)

2. Urządzenie zawierające podpis elektroniczny Przewodniczącego Rady przechowywane było w sposób umożliwiający dostęp do niego pracownikowi prowadzącemu obsługę Rady. Przewodnicząca Rady podała w tej sprawie m.in., że powyższy sposób przechowywania karty był spowodowany sytuacjami, w których – będąc rolnikiem – musiała niezwłocznie stawić się w Urzędzie. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było zmniejszenie bezpieczeństwa systemu informatycznego Urzędu w zakresie sygnowania podpisem elektronicznym aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 38)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w umowie z podmiotem utrzymującym stronę BIP Urzędu nie zawarto postanowień dotyczących przechowywania kopii zapasowych (na podstawie wewnętrznych procedur tego podmiotu kopia zapasowa strony BIP sporządzana była raz na dobę). Ponadto przechowywanie kopii zapasowych zbioru aktów prawa miejscowego Miasta Nieszawa wyłącznie przez podmiot zapewniający utrzymywanie strony BIP, skutkowało brakiem możliwości niezwłocznego dostępu

⁵ Dz. U z 2012 r., poz. 526.

do tych kopii z poziomu systemu informatycznego Urzędu (sprawy związane z dostępem do kopii zapasowych załatwiano telefonicznie).

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 10, 12-13, 20-25, 33-37)

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

Ocena częściowa

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 14 listopada 2012 r. Rada podjęła 22 uchwały⁶, a Burmistrz wydał 72 zarządzenia⁷. Ustalono, że cztery uchwały Rady oraz jedno zarządzenie Burmistrza podlegały ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Do ogłoszenia przekazano trzy uchwały⁸. Ustalono, że akty prawne przekazywano do ogłoszenia w terminie od 6 do 17⁹ dni od dnia ich podjęcia. W wojewódzkim dzienniku urzędowym publikowano je w okresie od 15 do 26 dni od dnia ich przekazania. Uchwały przesłano do ogłoszenia w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w §§ 3 i 6 *rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych*, tj. sporządzono je w formacie XML i opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 79-86)

2. Elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego udostępniono na stronie BIP, w zakładkach: „Rada Miasta” (zawierającą m.in. uchwały Rady w podziale na poszczególne kadencje) i „Prawo” (zawierającą m.in. zarządzenia Burmistrza w podziale na kadencje). Według stanu na 14 listopada 2012 r. na ww. stronie udostępniono 21 z 22 uchwał Rady podjętych w 2012 r. oraz 50 z 72 zarządzeń Burmistrza. W dniu 12 listopada 2012 r. zbiór aktów prawa miejscowego na stronie BIP za 2012 r. został uzupełniony o pozostałe akty.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50-59, 63-66)

3. Zgodnie z art. 26 ust. 1 oraz 28 ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* Burmistrz zobowiązany był do udostępniania nieodpłatnie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego, jak również w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. W wyniku oględzin stwierdzono, że miejscem, w którym na terenie Urzędu można było korzystać z uprawnienia do wglądu do aktów prawnych, było stanowisko pracy pracownika obsługującego Radę, wyposażone w zestaw komputerowy, pozwalające na zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (pamięć typu flash) oraz na dokonywanie wydruków. Ponadto ustalono, że na stronach internetowych Urzędu nie udostępniono Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50-59)

⁶ W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada podjęła 19 uchwał.

⁷ W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Burmistrz wydał 44 zarządzenia.

⁸ Uchwała Nr XVII-83/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2012, uchwała Nr XVIII- 92/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 23 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę Nr XVII-83/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2012 oraz uchwała Nr XX-99/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nieszawie.

⁹ Uchwała Nr XVII-92/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 23 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę Nr XVII-83/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2012; Uchwała Nr XX-99/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nieszawie; Uchwała Nr XVII – 83/2012 Rady Miejskiej Nieszawy z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2012.

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

1. Jedna¹⁰ z czterech uchwał Rady (dotycząca zmian w budżecie) oraz jedno¹¹ zarządzenie Burmistrza (dotyczące sprawozdanie z wykonania budżetu w 2011 r.) podlegających ogłoszeniu w 2012 r. nie zostały przekazane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Spowodowało to naruszenie wymogu art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy i sprawozdanie z wykonania budżetu gminy oraz z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹², który stanowi iż burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Burmistrz w ww. sprawie wyjaśnił m.in., że uchwały zmieniające uchwały budżetowe, zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej - Zespół we Włocławku, nie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Brak przekazania do ogłoszenia wskazanego powyżej zarządzenia Burmistrz uzasadniał niedopatrzeniem w działalności Urzędu. Podał również, że zarządzenie to zostanie w trybie natychmiastowym przekazane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 10, 51-52, 78, 79)

W ocenie NIK uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

2. Ustalono, że dwa z trzech aktów prawa miejscowego przekazano do ogłoszenia w terminie 15 i 17 dni od dnia ich podjęcia, czym naruszono wymóg art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, zgodnie z którym akty normatywne powinny być ogłaszane niezwłocznie. Opóźnienie w przekazaniu do ogłoszenia pierwszej z ww. uchwał Burmistrz wyjaśnił datą otrzymania certyfikowanego podpisu elektronicznego przez Przewodniczącą Rady (13 luty 2012 r.) oraz tygodniowym cyklem pracy administratora sieci komputerowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 78-86)

3. W okresie od 1 stycznia do 14 listopada 2012 r. Burmistrz nie udostępniał Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego w sposób określony w art. 26 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz zbioru aktów prawa miejscowego w sposób określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 tej ustawy, tj. nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego oraz do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. Na stronie BIP Urzędu brak było odesłania (linku przekierowującego) do stron zawierających Dziennik Ustaw i Monitor Polski, a przeznaczone w Urzędzie do udostępniania ww. dzienników promulgacyjnych oraz zbioru prawa miejscowego stanowisko komputerowe nie było usytuowane w miejscu powszechnie dostępnym, o którym mowa w ww. przepisie, gdyż było to stanowisko pracy pracownika zajmującego się obsługą Rady, przeznaczone do realizacji zadań, wykonywanych przez tego pracownika. Burmistrz podał w swoich wyjaśnieniach m.in., że dotychczas udostępnianie aktów prawnych odbywało się w sposób zwyczajowo przyjęty przez mieszkańców Nieszawy - na indywidualną prośbę zainteresowanego pracownik Urzędu udostępniał poprzez odszukanie i wydrukowanie danego aktu prawnego. Dodał, że obecnie trwają prace nad przygotowaniem stanowiska

¹⁰ Uchwała Nr XIX – 97/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę Nr XVII-83/2012 Rady Miejskiej w Nieszawie z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Nieszawa na rok 2012.

¹¹ Zarządzenie Nr 19/2012 Burmistrza Miasta Nieszawa z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta za 2011 rok i informacji dotyczących budżetu oraz udzielonej pomocy.

¹² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

komputerowego z pełnym wyposażeniem do powszechnego udostępniania aktów prawnych oraz że linki do stron internetowych udostępniających Dziennik Ustaw i Monitor Polski zostaną natychmiast umieszczone w BIP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.10, 50, 73-78)

4. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (14 listopada 2012 r.) Burmistrz nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu prawnego, czym naruszył wymóg art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, zgodnie z którym kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących 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. Brak ustalenia ceny za wydruk arkusza aktu normatywnego został wyjaśniony przez Burmistrza przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str.10, 50, 73-78)

Powyższe nieprawidłowości skutkowały ograniczeniem dostępu do aktów prawnych ogłaszanych w formie elektronicznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W prowadzonym w BIP zbiorze aktów prawnych przechowywano łącznie akty prawa miejscowego oraz akty niemające takiego charakteru. W zbiorze aktów wydanych w 2012 r. zamieszczono 21 uchwał i 72 zarządzenia niebędące aktami prawa miejscowego, co stanowiło odpowiednio 95,5% wszystkich podjętych w 2012 r. uchwał i 100% wydanych w tym roku zarządzeń.

Zdaniem NIK brak wyraźnego (oznaczenia) aktów prawa miejscowego wśród wszystkich podjętych uchwał i wydanych zarządzeń może utrudniać zainteresowanym sprawny dostęp do aktów prawa miejscowego i ustaleniu, który akt prawny jest aktem prawa miejscowego, co może mieć miejsce szczególnie przy obszernej objętości zbioru wszystkich podjętych przez organy gminy uchwał. Ponadto, brak oznaczenia aktów prawnych danymi wskazującymi na datę ich ogłoszenia utrudnia ustalenie terminu ich wejścia w życie.

(dowód: akta kontroli str. 63-66)

2. NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu oraz na jego stronach internetowych nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku. Zdaniem NIK umieszczenie takiej informacji może zwiększyć liczbę osób zainteresowanych udostępnianiem aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50-59)

3. Ustalono, że w prowadzonym w BIP zbiorze uchwał Rady nie udostępniono jednej¹³ uchwały, zaś w zbiorze zarządzeń Burmistrza, nie udostępniono 22 zarządzeń. W powyższej sprawie pracownik prowadzący obsługę BIP podał m.in., że uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w roku 2012 nie została opublikowana w związku z jej uchyleniem przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W dniu 12 listopada 2012 r. powyższe akty zostały uzupełnione w BIP.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50-56, 60-66)

4. W Urzędzie prowadzone były w formie papierowej, rejestry: uchwał Rady (zawierający 22 uchwały tego organu podjęte w 2012 r.) oraz zarządzeń Burmistrza (zawierający, zgodnie z numeracją, 73 zarządzenia, przy czym dwa zarządzenia

¹³ Nr XX-101/2012 w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w roku 2012.

oznaczone były tym samym numerem (8), zaś brak było zarządzeń oznaczonych numerami 24 i 25. Pracownik prowadzący obsługę Rady Miasta podał w swoich wyjaśnieniach m.in., że brak zarządzeń nr 24 i 25 wynikał z rezygnacji z przygotowania planowanych do wydania zarządzeń, co w konsekwencji spowodowało lukę w rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 50-59)

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

1. Podjęcie działań zapewniających niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich aktów prawnych podlegających ogłoszeniu.
2. Podjęcie działań zapewniających udostępnianie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w powszechnie dostępnym miejscu, w którym w godzinach pracy Urzędu akty prawne będą udostępniane nieodpłatnie w postaci elektronicznej do wglądu.
3. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.
4. Podjęcie działań w celu opracowania i wdrożenia w Urzędzie procedur bezpieczeństwa informacji.
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
6. Rozważenie możliwości zamieszczenia na stronach internetowych oraz w siedzibie Urzędu informacji o możliwości i sposobie uzyskania wglądu do aktów prawnych.

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 20 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

Kontrolerzy
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Ryszard Newelski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis