



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-03/2012
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	Anna Kapelewska, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83072 z dnia 11 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, zwany dalej „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Mes, Wojewoda Kujawsko-Pomorski (dowód: akta kontroli str. 266)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych w latach 2011-2012.

Pozytywną ocenę uzasadniają podjęte przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego działania w celu należytego przygotowania Urzędu pod względem organizacyjnym, kadrowym i technicznym do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych², zwanej dalej „Ustawą”, prawidłowe dokonanie wyboru usługodawcy świadczącego opiekę serwisową nad komputerowym systemem publikacji Dziennika Urzędowego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Dziennikiem”, oraz wdrożenie tego systemu w celu ogłaszania i udostępniania aktów prawnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedostępnienu w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym Dziennika Ustaw, Monitora Polski i zbioru Dziennika UE,
- niustaleniu ceny arkusza wydruku aktu prawnego,
- niewykonaniu przez siedem dni kopii bezpieczeństwa systemu komputerowego do publikacji Dziennika, mimo obowiązku codziennego wykonywania kopii, wynikającego z polityki bezpieczeństwa dla systemów informatycznych Urzędu,

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.

- ogłoszeniu w 2012 r. w Dzienniku 70 ze 147 uchwał (47,6%) uchwalających budżety jednostek samorządu terytorialnego bez załączników stanowiących ich integralną całość,
- ogłoszeniu w 2012 r. w Dzienniku 16 z 20 badanych aktów prawnych (80%) ze zwłoką, wynikającą głównie z ilości przesłanych wniosków o publikację, nieobecności pracowników oraz trwającej średnio 3 dni robocze dekretacji wniosków,
- ogłoszeniu trzech rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. ze zwłoką ponad pięciu miesięcy,
- nieumieszczeniu na stronie internetowej Dziennika nazwy organu wydającego Dziennik oraz informacji o dostępie i sposobie zabezpieczenia,
- niewłaściwym działaniu weryfikatora podpisów elektronicznych dostępnego na stronie internetowej Dziennika, co skutkowało negatywną weryfikacją sygnatury podpisów 20 badanych aktów prawnych,
- zaksięgowaniu w księgach rachunkowych Urzędu za 2011 r. kosztów usługi serwisowej systemu do publikacji Dziennika dotyczącej dwóch lat obrotowych, czym zawyżono koszty usług obcych Urzędu w 2011 r. o 14.391,00 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminami Urzędu³ zadania związane z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych realizował Oddział Redakcji Dziennika Urzędowego Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu (WNIK), zwany dalej „Redakcją Dziennika”. Zadania z zakresu publikacji Dziennika zostały określone w zakresie działania Redakcji Dziennika⁴ oraz zakresach czynności jej pracowników. Według stanu na dzień 14 września 2012 r. zatrudnione w nim były cztery osoby, w tym kierownik. Do ich zadań należało przede wszystkim przyjmowanie aktów podlegających publikacji, redagowanie, wydawanie i dystrybucja Dziennika, prowadzenie jego zbioru oraz udostępnianie zainteresowanym. Głównym narzędziem służącym do realizacji tych zadań był komputerowy system „Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego”, zwany dalej „E-Dziennikiem”, umożliwiający zarządzanie przypisanymi w nim pracownikom uprawnieniami. Wszystkie zatrudnione osoby posiadały wieloletnie doświadczenie w pracy przy redakcji Dziennika (od 8 do 12 lat) oraz zostały przeszkolone w zakresie obsługi systemu „E-Dziennik”, edytora aktów prawnych oraz podpisów elektronicznych. Dwie osoby posiadały wykształcenie wyższe (inż. środowiska, mgr historii), a dwie wykształcenie średnie.

Zadania takie jak zabezpieczenie danych przechowywanych w systemach teleinformatycznych przed ich utratą (utrzymanie baz danych w stałej sprawności,

³ Załączniki do zarządzenia nr 148a/2012 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 marca 2012 r. oraz do zarządzenia nr 288/2011 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, zwane dalej „regulaminami Urzędu”.

⁴ Na podstawie zakresu działania Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu z września 2011 r.

archiwizowanie, przechowywanie kopii bezpieczeństwa) i monitorowanie prawidłowości działania urządzeń teleinformatycznych zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu należały do Biura Kadrowo-Organizacyjnego Urzędu (BKO). Za administrowanie, konfigurację i utrzymanie w ciągłej sprawności systemu „E-Dziennik” i serwerów z nim związanych, bezpośrednio odpowiadały dwie osoby zatrudnione na stanowisku ds. informatyzacji i systemów informatycznych w BKO.

W celu wdrożenia zadań wynikających z nowelizacji Ustawy nie powołano odrębnego zespołu lub komisji oraz nie zwiększono zatrudnienia osób zaangażowanych w redagowanie Dziennika. Jak wyjaśniła Dyrektor WNIK – analiza zmian Ustawy odbywała się w Urzędzie na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 121-194, 230, 252-255, 284-288)

1.2. Przed rozpoczęciem realizacji obowiązków po zmianie Ustawy w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w Urzędzie rozważano możliwość skorzystania z darmowego edytora aktów prawnych EDAP udostępnionego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Po testach przeprowadzonych przez pracowników Urzędu i porównaniu z funkcjonalnością zakupionego następnie systemu, uznano, iż ww. edytor nie pozwala na sprawne realizowanie zadań Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Wojewodą”, m.in. dlatego, że ostatnia dostępna wersja edytora EDAP z dnia 3 lutego 2010 r. została po raz ostatni zaktualizowana w marcu 2010 r. Do realizacji obowiązków w zakresie elektronicznej promulgacji Dziennika zakupiono system „E-Dziennik”, składający się z modułów: komunikacyjnego (do przysyłania i wycofywania aktów z publikacji), e-Redakcja (do przyjmowania i składania Dziennika), e-Dziennik (do publikacji Dziennika w internecie) oraz edytora aktów prawnych.

W latach 2011-2012 (do 9 października 2012 r.) Wojewoda nie otrzymywał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) wytycznych w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem Dziennika w postaci elektronicznej. Nie były również wobec niego podejmowane w tym zakresie żadne inne działania w trybie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 179-194, 198-204, 254)

1.3. W planie finansowym wydatków Urzędu na rok 2011 i 2012 na realizację zadań dotyczących redagowania Dziennika w postaci elektronicznej zaplanowano odpowiednio 264,3 tys. zł i 242,2 tys. zł. Według stanu na 30 września 2012 r. na ten cel wydatkowano 264,3 tys. zł w 2011 r. i 190,1 tys. zł w 2012 r. (stanowiące 0,4% i 0,3% wszystkich wydatków Urzędu zaplanowanych w dziale 750, rozdziale 75011 na te lata). Zdecydowana większość tych wydatków dotyczyła wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (87,9% w 2011 r. i 100% w 2012 r.). Pozostałe wydatki z 2011 r. w wysokości 31,9 tys. zł poniesione zostały na usługę serwisową systemu „E-Dziennik”.

(dowód: akta kontroli str. 180, 273)

1.4. Politykę bezpieczeństwa systemów informatycznych Urzędu (PBI) zatwierdził w lipcu 2011 r. Dyrektor Generalny Urzędu. W PBI określono m.in. zasady dotyczące bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych takie jak: zabezpieczenia serwerów, zasady zabezpieczenia antywirusowego, zasady tworzenia kopii zapasowych (codziennie).

(dowód: akta kontroli str. 86-92)

Zarówno serwer internetowy (realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych) oraz serwer backupowy (służący do przechowywania kopii bezpieczeństwa systemu „E-Dziennik”) znajdowały się w zabezpieczonej,

monitorowanej serwerowni w III strefie bezpieczeństwa. Serwery jak i stacje klienckie z dostępem do systemu „E-Dziennik” zabezpieczone były przez system firewall, listy dostępowe oraz oprogramowanie antywirusowe aktualizowane na bieżąco (każdego dnia co dwie godziny).

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

W okresie od 1 stycznia do 4 października 2012 r. dwukrotnie doszło do przerwy w dostępie do strony internetowej udostępniającej Dziennik (przez 26 i 76 minut), co spowodowane było nieplanowanym wyłączeniem zasilania przez firmę energetyczną.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Analiza i ocena potrzeb w zakresie nadania, przedłużenia i anulowania podpisów elektronicznych wykonywana była w Urzędzie przez dyrektorów wydziałów merytorycznych w porozumieniu z dyrektorem BKO. Podpisami administrowała komórka Urzędu właściwa ds. informatyzacji (BKO). Bezpieczne podpisy elektroniczne weryfikowane kwalifikowanym certyfikatem, wykorzystywane do obsługi aktów prawnych podlegających publikacji w postaci elektronicznej, posiadały w Urzędzie cztery osoby: Wojewoda, Wicewojewoda, kierownik Redakcji Dziennika oraz jeden pracownik go zastępujący. Karty były przechowywane w pomieszczeniach służbowych zajmowanych przez ww. osoby użytkujące podpisy elektroniczne w zamykanych na klucz szafkach lub sejfach.

(dowód: akta kontroli str. 183, 255, 274)

W latach 2011-2012 Urząd był abonentem domeny „*.bydgoszcz.uw.gov.pl”, w tym również strony internetowej na której publikowany jest Dziennik, a udostępnionej przez Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN.

(dowód: akta kontroli str. 109, 265)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie od 28 września do 4 października 2012 r. (siedem dni) nie wykonywano kopii bezpieczeństwa systemu „E-Dziennik”. Na serwerze backupowym (służącym do przechowywania kopii zapasowych) brakowało kopii dla repozytoriów za ww. okres oraz kopii dla 71 pozycji Dziennika (ogłoszonych od 27 września do 3 października 2012 r.). Było to niezgodne z § 8 pkt. 3 PBI Urzędu, który stanowi że kopie takie mają być wykonywane codziennie. W Urzędzie nie przyjęto systemu monitorującego automatycznego wykonywania kopii bezpieczeństwa (według zaplanowanego na serwerze harmonogramu zadań). W trakcie oględzin 5 października 2012 r. uruchomiono wykonywanie kopii, które zakończono bez przeszkód.

Odpowiedzialny za współpracę w administrowaniu, konfiguracji i utrzymaniu w ciągłej sprawności elektronicznego systemu aktów prawnych – „E-Dziennik” koordynator wieloosobowego stanowiska ds. informatyzacji i systemów teleinformatycznych⁵ podał, że niewykonanie kopii w powyższym okresie wynikało ze zbyt dużego obciążenia systemu przez długo wykonujący się proces tworzenia tych kopii, który z tego powodu został „wykluczony z dalszego wykonywania się”. Poinformował też, że obecnie proces ten został podzielony na trzy mniejsze w różnych przedziałach czasowych i przebiega prawidłowo.

W trakcie kontroli NIK wdrożono system monitorujący usługi działające na serwerze – w przypadku nieprawidłowego działania którejs z usług (w tym o niepowodzeniu

⁵ Na podstawie zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności z 5 sierpnia 2011 r.

wykonania kopii bezpieczeństwa) informatycy Urzędu zostają o tym fakcie powiadomieni drogą elektroniczną (e-mail i sms).

(dowód: akta kontroli str. 87-108)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Urzędzie nie opracowano procedury ogłaszania awaryjnego aktów prawnych w formie papierowej w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, co tłumaczono tym, że procedurę taką zawiera art. 23a Ustawy, a ustalenie warunków wydawania i rozpowszechniania Dziennika w sytuacji nadzwyczajnej możliwe jest wówczas gdy taka wystąpi.

(dowód: akta kontroli str. 183-184)

Zdaniem NIK brak opracowania i wdrożenia ram działania na wypadek wystąpienia sytuacji, w których konieczne będzie wydawanie Dziennika w formie papierowej, może niekorzystnie wpływać na realizację obowiązków w zakresie niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych. W ocenie NIK opracowanie takiego planu może przyczynić się do sprawnego i skutecznego reagowania w ww. sytuacji.

2. NIK zwraca uwagę, że w 2012 r. (do 8 października) w Urzędzie nie odtwarzano kopii zapasowych systemu „E-Dziennik”, serwer z systemem „E-Dziennik” i serwer, na którym przechowywane były kopie bezpieczeństwa znajdowały się w tym samym pomieszczeniu, a kopie bezpieczeństwa z serwera nie były przenoszone na zewnętrzny nośnik danych. Zgodnie z Polską Normą wprowadzoną przez Polski Komitet Normalizacyjny w zakresie techniki informatycznej, techniki bezpieczeństwa i praktycznych zasad zarządzania bezpieczeństwem informacji (PN-ISO/IEC 17799:2007) zaleca się m.in.:

- regularne tworzenie i testowanie kopii zapasowych informacji i oprogramowania zgodnie z ustaloną polityką wykonywania kopii zapasowych,
- regularne sprawdzanie i testowanie procedur odtwarzania w celu zapewnienia ich skuteczności oraz wykonalności procedury odtwarzania w założonym czasie,
- przechowywane kopie zapasowych w innej lokalizacji w odległości niezbędnej do uniknięcia uszkodzeń spowodowanych przez katastrofę, która dotknęła ośrodek podstawowy.

Zdaniem NIK norma ta powinna być przestrzegana w sytuacji konieczności zapewnienia przez Wojewodę stałej dostępności do wydawanego przez niego Dziennika.

W trakcie kontroli NIK została zatwierdzona procedura wykonywania kopii zapasowych dla Dziennika, która m.in. zakłada przenoszenie kopii zapasowej na zewnętrznym nośniku znajdującym się poza serwerownią Urzędu (w systemie dobowym) oraz weryfikację i odtwarzanie systemu z wykonywanych kopii (w pierwszym tygodniu każdego miesiąca).

(dowód: akta kontroli str. 103, 263-264, 277-278)

3. Ustalono, że nadane w systemie „E-Dziennik” uprawnienia według stanu na 9 października 2012 r. nie pokrywały się z zakresami obowiązków dwóch pracowników Redakcji Dziennika, tj. kierownikowi przypisano uprawnienie „administrator funkcje specjalne, konfiguracja aplikacji”, które zgodnie z instrukcją oznacza administratora serwisowego z zastrzeżeniem o dostępie dla pracownika firmy serwującej aplikację oraz nadano uprawnienie „przydział zadań”, które zgodnie z instrukcją daje możliwość zmiany i przypisania realizatora merytorycznego wniosku bez nadania tego uprawnienia osobie zastępującej kierownika zgodnie z zakresem czynności. Przypisania uprawnień dokonał dostawca systemu, w momencie jego instalacji. Z ww. uprawnień kierownik nie korzystał. Przydział

zadań odbywał się na wersji papierowej wniosków o publikację (pracownicy po ich otrzymaniu stawali się realizatorem merytorycznym po otwarciu odpowiedniego wniosku). Ponadto zakresy obowiązków dwóch ww. pracowników Redakcji nie uwzględniały czynności polegających na nadawaniu wizy aktom podlegającym ogłoszeniu (wydanie zgody na ogłoszenie w Dzienniku). Dyrektor WNiK wskazała, że obowiązek ten wynika z zapisu dotyczącego wykonywania innych czynności służbowych zleconych przez przełożonego. NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej⁶, dla każdego pracownika w formie dokumentu powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz że zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom należy określić precyzyjnie (standard nr 3, 4 i 10). Należy również nadmienić, że w formie odrębnego upoważnienia osoby te zostały przez Wojewodę pisemnie upoważnione do wykonywania w jego imieniu zadania polegającego na kierowaniu do ogłoszenia w formie dokumentu elektronicznego aktów normatywnych lub innych aktów prawnych oraz orzeczeń, tj. do nadawania wizy.

(dowód: akta kontroli str. 76-85, 253-256, 261)

Ocena cząstkowa

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

2. Dokonywanie wyboru dostawców do realizacji zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej pod względem rzetelności i zgodności z przepisami w zakresie zamówień publicznych oraz uregulowaniami wewnętrznymi

Opis stanu faktycznego

Na świadczenie opieki serwisowej nad systemem komputerowym „E-Dziennik” w latach 2011-2012 Urząd zawarł dwie umowy z firmą A&BC, w tym nr 71/2010 z 14 czerwca 2010 r. oraz nr 135/2011 z 23 grudnia 2011 r., zwanymi dalej odpowiednio: „Umową z 2010 r.” i „Umową z 2011 r.”. System ten został dostarczony i wdrożony na mocy umowy zawartej z tym samym dostawcą 4 czerwca 2009 r. Wyboru usługodawcy w okresie objętym kontrolą (2011-2012) dokonano zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ (tj. bez obowiązku jej zastosowania, ze względu na wartość zamówienia, która nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro), na podstawie obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych⁸.

Według zawartych umów opieka serwisowa obejmowała m.in.: dostosowanie systemu do zmieniających się przepisów prawa, zapewnienie optymalnego poziomu szybkości działania i wysokiej ergonomii systemu, doradztwo w zakresie eksploatacji systemu, pomoc hotline w dni robocze w godzinach od 9.00 do 16.00, rozwiązywanie problemów oraz konsultacje w formie asyst technicznych (a do 31.12.2011 r. – usuwanie wad, awarii, usterek i uszkodzeń systemu).

⁶ Określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Zarządzenie nr 14/2008 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy z dnia 12 maja 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, zmienione zarządzeniem nr 2/2009 Dyrektora Generalnego z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie zmiany regulaminu udzielania zamówień publicznych w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

Interesy Urzędu na wypadek nieprawidłowego działania zakupionego systemu zabezpieczono wprowadzając do zawartych umów zapisy o karach umownych, w tym: 10% wartości brutto przedmiotu umowy za odstąpienie od umowy wskutek okoliczności, za które odpowiada wykonawca; 0,5% (w 2012 r. 0,25%) ww. wartości za każdy dzień opóźnienia w usunięciu awarii lub uszkodzeń powodujących niedostępność systemu (czas usunięcia awarii – 24 godziny od daty zgłoszenia) i 0,5% (w 2012 r. 0,2%) za każdy dzień opóźnienia w usunięciu wad lub usterek niepowodującej niedostępności do systemu (czas usunięcia – 3 dni, a w 2012 r. w uzgodnieniu z zamawiającym).

Za świadczenie opieki serwisowej w latach 2011-2012 Urząd zapłacił łącznie 28.782,00 zł, z tego:

- 14.391,00 zł za świadczenie opieki serwisowej w 2011 r. – na podstawie czterech faktur wystawionych zgodnie z Umową z 2010 r.⁹,
- 14.391,00 zł za świadczenie opieki serwisowej w 2012 r., na podstawie faktury nr 179/12/2011 z dnia 23 grudnia 2011 r. Należność uregulowano w dniu 30 grudnia 2011 r.

Poniesione wydatki zostały ujęte w księgach rachunkowych Urzędu 2011 r. we właściwym dziale, rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej, tj. dz. 750 – Administracja Publiczna, rozdz. 75011 Urzędy wojewódzkie, § 4300 Zakup usług pozostałych. Usługi te nie stanowiły wydatku kwalifikowalnego.

(dowód: akta kontroli str. 3-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W księgach rachunkowych Urzędu za 2011 r. zaksięgowano kwotę 28.782,00 zł dotyczącą kosztów opieki serwisowej systemu „E-Dziennik” za dwa lata obrotowe. Ww. kwotę ujęto na koncie księgowym 402 – „Usługi obce” w dniach:

- 19 kwietnia, 8 lipca, 17 października i 29 grudnia 2011 r. w wysokości łącznie 14.391,00 zł – za świadczenie usług w 2011 r.,
- 30 grudnia 2011 r. w wysokości 14.391,00 zł – za świadczenie usługi w 2012 r.

Tym samym naruszono wymóg art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”, zgodnie z którymi jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, a zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty. Określoną w tym przepisie zasadę memoriałową Urząd przyjął do stosowania w polityce rachunkowości z dnia 31 grudnia 2010 r.¹¹.

Według załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych,

⁹ Zmienioną aneksem nr 1/2011 z 7 marca 2011 r.

¹⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹¹ Zarządzenie nr 36/2010 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (pkt 3.3.).

samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹² plan kont dla jednostki budżetowej zawiera konto 640 – „Rozliczenia międzyokresowe kosztów”, służące m.in. do ewidencji kosztów przyszłych okresów. Konto takie zostało wprowadzone do planu kont Urzędu zarządzeniem Dyrektora Generalnego Urzędu nr 23/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r.¹³. Mimo wprowadzenia takiego konta, koszty opieki serwisowej dotyczące 2012 r., zostały zaksięgowane w 2011 r. nieprawidłowo na koncie 402.

Odpowiedzialnym za prowadzenie rachunkowości Urzędu oraz sporządzanie sprawozdań rocznych była Główna Księgowa Urzędu¹⁴, która zatwierdziła ujęcie powyższej faktury w księgach 2011 r. W wyjaśnieniu podała ona m.in., że z opisu merytorycznego faktury nie wynikało, że dotyczy ona kosztów przyszłych okresów, dlatego ani ona, ani pracownik dekretujący fakturę nie mieli wiedzy, że stanowi ona przedpłatę za 2012 r. i dlatego faktura nie została zaksięgowana na koncie 640.

Powyższe miało wpływ na sprawozdawczość finansową Urzędu, tj. zawyżyło koszty przedmiotowej usługi w 2011 r. o 100% i zawyżyło koszty usług obcych w rachunku zysków i strat Urzędu za ten rok obrotowy o 14.391,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-57)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż dokonana w Umowie z 2011 r. zmiana warunków serwisu systemu „E-Dziennik” w stosunku do Umowy z 2010 r. (w zakresie dostosowania systemu do zmieniających się przepisów prawa) spowodowała, że Urząd zobowiązał się również do śledzenia zmian przepisów prawa oraz wnioskowania w związku z tym o dokonanie odpowiednich zmian w systemie. Kontrola NIK wykazała, że obowiązek ten Urząd realizował nieskutecznie, ponieważ przez ponad osiem miesięcy na stronie internetowej udostępniającej Dziennik brakowało informacji wymaganych § 7 ust. 1 pkt. 3 i 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 danych¹⁵, zwanego dalej „Rozporządzeniem”.

Ponadto zdaniem NIK zapłata za opiekę serwisową świadczoną przez dostawcę systemu w 2012 r. dokonana w 2011 r. pozbawiła Urząd, zawartego w § 3 ust. 4 Umowy z 2011 r., prawa do potrącenia naliczonych kar umownych z należnego wykonawcy wynagrodzenia w przypadku niewykonania lub nienależytego jej wykonania. Ustalono jednak, że na podstawie Umowy z 2011 r. Urząd nie naliczył żadnych kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 23, 26, 254, 271-272)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

¹² Dz.U. Nr 128, poz.861 ze zm.

¹³ Zmieniające zarządzenie nr 36/2010 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości oraz zakładowego planu kont dla Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy.

¹⁴ Na podstawie zakresu czynności z 19 kwietnia 2010 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

3. Realizacja przez Wojewodę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

3.1. Ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 8 października 2012 r. do Redakcji Dziennika wpłynęło 1731 wniosków, dotyczących publikacji 2815 aktów, z tego 724 zostało wycofanych lub zakwestionowanych (25,8%). Wszystkie akty przesłane do publikacji w 2012 r. były przygotowane w formacie XML. Do najczęstszych przyczyn wycofania danego aktu należało: zły format załącznika, brak podpisu elektronicznego lub jego niezgodność z podpisem pod PDF-em danego aktu oraz błędy w numeracji aktów lub załączników. W sytuacji otrzymania aktu prawnego w niewłaściwej formie pracownik Redakcji wyjaśniał sprawę telefonicznie. Sprawdzenie czy przekazany do publikacji akt prawny jest zgodny z wymaganiami § 4 ust. 1 i 2 Rozporządzenia, odbywało się automatycznie w systemie „E-Dziennik”.

Ustalono, że w dniu 8 grudnia 2011 r. Wojewoda zorganizował spotkanie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, na którym omówiono nowe uwarunkowania dotyczące publikacji aktów prawnych w Dzienniku, w tym sposób przekazywania aktów do publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 179-204, 253)

Od 1 stycznia 2012 r. dla Dziennika prowadzona jest odrębna strona internetowa (www.edziennik.bydgoszcz.uw.gov.pl), zwana dalej „stroną internetową Dziennika”, zgodnie z wymogiem określonym w art. 2a ust. 3 Ustawy. Strona ta zawiera wyłącznie informacje związane z aktami podlegającymi ogłoszeniu, w szczególności zawarto na niej informacje wymagane § 7 ust. 1 i 2 Rozporządzenia (do dnia 15 września 2012 r. za wyjątkiem informacji z § 7 ust. 1 pkt 3 i 6 Rozporządzenia).

Na podstawie losowo wybranej próby 20 aktów prawnych¹⁶ stwierdzono, że ogłoszone w 2012 r. w Dzienniku akty spełniają wymagania, w tym techniczne określone w Ustawie i Rozporządzeniu, z tego m.in. zostały ogłoszone w formacie PDF na podstawie przekazanych przez właściwe organy aktów w formie dokumentu elektronicznego opatrzonych, zgodnie z art. 15 ust. 1 Ustawy, bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Autentyczność i integralność aktów publikowanych w Dzienniku, zgodnie § 8 ust. 2 Rozporządzenia, zagwarantowana była bezpiecznym podpisem elektronicznym Wojewody i Wicewojewody.

Badane akty prawne ogłaszane były w Dzienniku w jednym przypadku w ciągu jednego dnia, a w pozostałych 19 przypadkach w terminie od 4 do 19 dni roboczych od ich wpływu do Urzędu (do systemu „E-Dziennik”).

(dowód: akta kontroli str. 110-117)

Na podmiotowej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (BIP) odnośnik do strony Dziennika, wymagany § 7 ust. 3 Rozporządzenia, dostępny był po trzech kliknięciach.

(dowód: akta kontroli str. 58-71)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spośród 20 losowo wybranych opublikowanych w Dzienniku aktów prawnych, zwłokę w ich ogłaszaniu stwierdzono w 16 przypadkach, mimo wymogu art. 3

¹⁶ Losowania dokonano z użyciem narzędzia „Pomocnik kontrolera” (losowanie proste).

Ustawy niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych. Zostały one ogłoszone w terminie od 4 do 19 dni roboczych od ich wpływu do Urzędu (do systemu „E-Dziennik”), z tego w 15 przypadkach do realizacji odpowiednim pracownikom Redakcji Dziennika wnioski o ich publikację były przekazywane w terminie dwóch lub więcej dni roboczych od ich wpływu¹⁷.

Kierownik Redakcji Dziennika nadzorujący i kierujący zespołem redakcyjnym Dziennika¹⁸ oraz Dyrektor WNiK odpowiedzialna za organizowanie i koordynację wykonywania zadań i obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz kontrolę prawidłowego i terminowego wykonywania zadań przez pracowników WNiK¹⁹ jak również za zapewnienie właściwej i terminowej realizacji zadań WNiK²⁰ w zakresie terminów przekazywania aktów pracownikom Redakcji Dziennika wyjaśnili m.in., że wynika ona z konieczności wydrukowania elektronicznie wpływającego wniosku, przekazywania do sekretariatu WNiK celem jego zarejestrowania w systemie elektronicznego obiegu dokumentów i pisemnej dekretacji przez Dyrektora na kierownika Redakcji, a następnie na pracownika.

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie określono terminów wewnętrznych dla pracowników zaangażowanych w publikację. Zdaniem NIK istnieje również możliwość elektronicznej dekretacji w systemie „E-Dziennik” za pomocą funkcji „przydział zadań”, ponieważ zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 5 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²¹, dopuszcza się wykorzystanie narzędzi informatycznych w celu dokonania dekretacji, pod warunkiem przeniesienia jej następnie w formie dekretacji zastępczej na dokument w postaci nonelektronicznej.

Jak wyjaśnił kierownik Redakcji Dziennika w przypadku sześciu aktów prawnych wpływ na ich ogłoszenie w terminie od 11 do 19 dni miały następujące okoliczności:

- jedna uchwała dotyczyła podziału gmin na stałe okręgi wyborcze i jako jedna z pierwszych takich uchwał rozpatrywanych w Urzędzie, opublikowana została po 11 dniach od jej wpływu, co spowodowane było głównie oczekiwaniem na decyzję z Oddziału Nadzoru WNiK o publikacji (dziewięć dni roboczych),
- w pięciu przypadkach duża liczba wniosków, która wpłynęła do Urzędu w marcu 2012 r. miała wpływ na rozpatrywanie wniosków w terminie od 6 do 15 dni roboczych przez pracowników Redakcji Dziennika oraz na nadanie wizy przez kierownika Redakcji Dziennika po siedmiu i ośmiu dniach od ich otrzymania (w dwóch spośród pięciu przypadków).

Kierownik Redakcji Dziennika oraz Dyrektor WNiK wskazali również na znaczną ilość wpływających wniosków oraz pracochłonność przygotowania aktów do publikacji (szczególnie uchwał budżetowych). W ich ocenie ogłoszenie aktów prawnych odbywa się bez zbędnej zwłoki przy uwzględnieniu możliwości technicznych i organizacyjnych. Kierownik Redakcji Dziennika dodał, że dodatkową przyczyną takich terminów ogłaszania aktów były nieobecności pracowników związane z urlopami (łącznie 105 dni), zwolnieniami lekarskimi i opieką (łącznie 40 dni).

(dowód: akta kontroli str. 78, 82, 110-113, 121-169, 200-203, 252-253, 275-276)

¹⁷ W tym w 7 przypadkach w terminie 2 dni, w 5 przypadkach – 3 dni, oraz po jednym przypadku w terminie 4, 6 i 9 dni.

¹⁸ Na podstawie zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 20 sierpnia 2012 r. i 26 maja 2009 r.

¹⁹ Na podstawie § 15 ust. 2 pkt 5 i 7 regulaminów organizacyjnych Urzędu.

²⁰ Na podstawie zakresu działania Wydziału Nadzoru i Kontroli Urzędu z września 2011 r.

²¹ Dz.U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

2. Trzy spośród dziewięciu (33,3%) rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody²² do uchwał gmin podjętych w 2012 r. w sprawie przyjęcia programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt²³, zostały ogłoszone w Dzienniku w trakcie kontroli NIK, tj. po 169 i 175 dniach od ich wydania, czym naruszono wymóg art. 3 Ustawy, zgodnie z którym akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Dyrektor WNiK wyjaśniła m.in., że: pracownik nadzorujący jednostki wydające przedmiotowe uchwały uznał, że przygotowanych rozstrzygnięć nie należy publikować, gdyż nie dotyczą aktów prawa miejscowego, ale aktów które gminy za takie uznały. Dodała, że pracownik został pouczony, że nadzór Wojewody prezentuje stanowisko, iż rozstrzygnięcie powinno być publikowane, aby osoba znajdująca w Dzienniku daną uchwałę mogła również znaleźć informację, że Wojewoda stwierdził jej nieważność.

(dowód: akta kontroli str. 231-233, 260-261)

3. W okresie od 1 stycznia do 21 września 2012 r. na stronie internetowej Dziennika nie umieszczono informacji o dostępie i sposobie zabezpieczenia, a do 15 września 2012 r. nazwy organu wydającego Dziennik, tj. elementów wymaganych § 7 ust. 1 pkt 3 i 6 Rozporządzenia.

Odpowiedzialny za redagowanie i wydawanie Dziennika w formie elektronicznej kierownik Redakcji Dziennika²⁴ jako przyczynę powyższego podał niedopatrzenie. Dodał, że po zgłoszeniu ww. braków dostawcy systemu, odpowiedzialnego na podstawie umowy serwisowej za dostosowanie systemu do aktualnych przepisów prawnych, strona została niezwłocznie uzupełniona.

(dowód: akta kontroli str. 58-71, 228)

4. Podczas weryfikacji podpisów elektronicznych wszystkich aktów prawnych objętych badaniem (20), dokonywanej przy użyciu weryfikatora udostępnionego na stronie internetowej Dziennika, w podsumowaniu weryfikacji cyfrowego podpisu (znajdującego się w metryce aktu) pojawiał się komunikat o negatywnej weryfikacji certyfikatów wydanych dla Wojewody i osób upoważnionych przez Wojewodę do podpisywania ogłaszanych w Dzienniku aktów prawnych. Jednocześnie weryfikacja certyfikatów wszystkich powyższych aktów prawnych za pomocą programu Unizeto (proCertum SmartSign 3.5) nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sprawdzenia integralności ogłoszonych aktów oraz ważności i weryfikowalności certyfikatów kwalifikowanych dla poszczególnych osób podpisujących.

Kierownik Redakcji Dziennika wyjaśnił m.in., że problem z weryfikacją certyfikatów na stronie internetowej Dziennika leżał po stronie twórcy programu i wynikał z braku aktualnych plików zawierających informacje o certyfikatach (kluczach) głównych. Dodał, że wgrywanie głównych kluczy powinno być realizowane w ramach aktualizacji oprogramowania oraz że zostało to dokonane po zgłoszeniu problemu dostawcy systemu.

(dowód: akta kontroli str. 111-113, 120, 228-229)

5. Spośród 147 uchwał uchwalających budżety jednostek samorządu terytorialnego ogłoszonych w Dzienniku w 2012 r., 70 uchwał gmin i powiatów (47,6%) zostało ogłoszonych bez załączników stanowiących ich integralną całość, mimo że zgodnie z art. 13 pkt 7 Ustawy w Dzienniku ogłasza się uchwały budżetowe

²² Nr 22/2012 z 26 kwietnia 2012 r. oraz nr 23/2012 i nr 31/2012 z 2 maja 2012 r.

²³ Uchwała nr 141/12 Rady Miejskiej w Świeciu z 22 marca 2012 r., uchwała nr XIV/102/2012 Rady Gminy Jeżewo z 28 marca 2012 r., uchwała nr XXIV/118/2012 Rady Gminy Pruszcz z 30 marca 2012 r.

²⁴ Na podstawie zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności z 20 sierpnia 2012 r. i 26 maja 2009 r.

gmin i powiatu, a wymogi dla załączników do aktów podlegających ogłoszeniu zostały określone w §§ 5 i 6 Rozporządzenia.

Kierownik Redakcji Dziennika odpowiedzialny za przygotowanie projektów odmowy publikacji aktu prawnego w Dzienniku w przypadku stwierdzenia uchybień lub innych przeszkód prawnych do jego ogłoszenia wyjaśnił m.in. że przy uchwałach o dużej objętości, w skład których wchodzi również załączniki, pojawiają się problemy z ich przesyłaniem leżące po stronie jednostek. Dodał, że w art. 13 pkt 7 Ustawy „nie ma mowy o załącznikach do danych uchwał, co może powodować wątpliwości interpretacyjne”, dlatego mimo brakujących załączników przesłane uchwały zostały opublikowane.

(dowód: akta kontroli str. 218-229)

3.2. Udostępnianie aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu
faktycznego

Na dwóch stronach internetowych Urzędu (www.bip.bydgoszcz.uw.gov.pl i www.portal.bydgoszcz.uw.gov.pl) zamieszczono odesłania (linki przekierowujące) do stron internetowych udostępniających Dziennik Ustaw, Monitor Polski oraz Dziennik UE. Tym samym Wojewoda wywiązywał się z obowiązku nałożonego art. 26 ust. 1 pkt 1 oraz art. 29b Ustawy, udostępniania nieodpłatnie ww. dzienników promulgacyjnych do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego.

W celu udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej w miejscu powszechnie dostępnym w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu utworzono stanowisko komputerowe (niewykorzystywane do bieżącej pracy pracowników Urzędu), udostępnianie zainteresowanym w godzinach pracy Urzędu. Ponadto zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu udostępnianie Dziennika zainteresowanym należało również do zadań WNiK. Informacje o możliwości i sposobie udostępniania aktów prawnych zamieszczono na stronach internetowych Urzędu.

Archiwalne akty prawne podlegające publikacji były przechowywane i udostępniane w formie dzienników promulgacyjnych ze zbiorów biblioteki Urzędu. Dzienniki urzędowe publikowane do 1973 r. zostały przekazane do Archiwum Państwowego w Bydgoszczy. Urząd udostępniał materiały archiwalne w oparciu o przepisy o udostępnianiu informacji publicznej i instrukcji archiwalnej, która określała zasady postępowania i archiwizowania dokumentów.

W Urzędzie obowiązywał komputerowy system zarządzania dokumentami i zadaniami pracowników „e-Dok”. Sposób korzystania z tego systemu oraz zasady gromadzenia w nim dokumentacji zostały określone pisemnie²⁵. System był na bieżąco monitorowany i nadzorowany, aby eliminować ryzyko utraty zapisanych w nim dokumentów. Zgodnie z § 15 instrukcji archiwalnej pracownicy zostali zobowiązani do przygotowania do przekazania w ciągu dwóch lat do archiwum zakładowego dokumentacji elektronicznej, która w archiwum jest przynajmniej raz na 6 miesięcy przenoszona na odrębne informatyczne nośniki danych (§ 3 ust. 2 pkt 2 tej instrukcji).

W BIP udostępniono również Dziennik za lata 1999-2009, których elektroniczna wersja nie stanowiła źródła prawa. Urząd nie planuje umieszczania Dziennika sprzed 1999 r.

(dowód: akta kontroli str. 58-75, 207-217, 279)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁵ W zarządzeniu nr 17/2012 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 4 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji funkcjonowania systemu zarządzania dokumentami i zadaniami pracowników e-Dok w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy”.

1. W okresie od 1 stycznia do 3 października 2012 r. nie udostępniano Dziennika Ustaw, Monitora Polski i zbioru Dziennika UE w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym, czym naruszono wymóg art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 29b Ustawy. Jak ustalono w trakcie kontroli na stanowisku komputerowym utworzonym w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu nie udostępniono ww. dzienników promulgacyjnych, gdyż strony internetowe na których dostępne są te dzienniki urzędowe były zablokowane.

Udostępnianie zainteresowanym aktów prawnych publikowanych w dziennikach promulgacyjnych należało do zadań BKO. Dyrektor BKO wyjaśniła m.in., że dostęp do tych stron został ograniczony ze względu na bezpieczeństwo danych oraz bezpieczeństwo lokalnej sieci teleinformatycznej. Podała też, że w jej ocenie nie ograniczyło to dostępu do dzienników promulgacyjnych, ponieważ istnieje możliwość przeniesienia żądanego aktu na dowolny nośnik elektroniczny.

Koordinator wieloosobowego stanowiska ds. informatyzacji i systemów teleinformatycznych w BKO w zakresie następstw udostępnienia na przedmiotowym stanowisku stron udostępniających dzienniki promulgacyjne wyjaśnił, że po odpowiednim skonfigurowaniu nie miałyby to wpływu na bezpieczeństwo i sieć Urzędu. Dodał, że najbezpieczniej jednak jest pozostawić system zamknięty.

(dowód: akta kontroli str. 72-74, 102-103, 207-210)

W ocenie NIK, Urząd powinien udostępniać dzienniki urzędowe zgodnie z obowiązującymi przepisami.

2. W okresie od 1 stycznia do 24 października 2012 r. w Urzędzie nie ustalono ceny arkusza wydruku aktów normatywnych lub innego aktu prawnego, do czego zobowiązywał art. 28a Ustawy. Zgodnie z tym przepisem kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

Pan Andrzej Baranowski Dyrektor Generalny Urzędu w wyjaśnieniach podał m.in., że cenę wydruku ustalono w zarządzeniu nr 26/2010 Dyrektora Generalnego Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy z dnia 26 sierpnia 2010 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie udzielania informacji publicznej na wnioski w Urzędzie, zwanym dalej „Zarządzeniem”. Zdaniem NIK Zarządzenia tego nie można uznać za wprowadzające cenę wydruku aktu prawnego, o której mowa w art. 28a Ustawy, ponieważ:

- w treści Zarządzenia jako podstawy jego wydania nie podano przepisów Ustawy, a podano przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁶, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁷, zwanej dalej „ustawą o informacji publicznej” i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸;
- zgodnie z art. 28a Ustawy wydruki mają być powszechnie dostępne, natomiast Zarządzenie dotyczy informacji udostępnianej na wnioski;
- różne są podstawy naliczania opłaty: przy udostępnianiu informacji publicznej zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o informacji publicznej podstawą naliczenia mogą być dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, a przy wydawaniu wydruków – na podstawie art. 28a Ustawy cena ma pokrywać wyłącznie koszty tych wydruków;

²⁶ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

²⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- w Zarządzeniu wprowadzono zapis, że obowiązek uiszczenia opłaty powstaje, jeżeli koszt powstały z powodu żadanego przez wnioskodawcę sposobu udostępniania lub konieczności przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku przekracza kwotę 2,00 zł. Natomiast zgodnie z art. 28a Ustawy wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne;
- opłatę za nośniki zawierające informacje publiczne określono jako: arkusz A4 – 0,06 + VAT, arkusz A3 – 0,11 + VAT (stawka 23%). Zgodnie z art. 28a Ustawy cena pokrywa wyłącznie koszty wydruków, nie może zatem uwzględniać podatku od towarów i usług. Według art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁹ nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane. Zgodnie ze stanowiskiem organów skarbowych zawartych w interpretacjach indywidualnych, zadania w zakresie wydawania wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz w zakresie udostępniania informacji publicznej wpisują się w dyspozycję normy zawartej w art. 15 ust. 6 ww. ustawy³⁰.

Pan Andrzej Baranowski Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- aby niepotrzebnie nie mnożyć zbędnych unormowań (przy istniejącym ogromie różnych aktów prawnych) w ramach analogii zastosowano oszacowanie kosztów zawarte w Zarządzeniu,
- Urząd stał się płatnikiem podatku od towarów i usług po przejęciu zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze i jako płatnik zobowiązany jest do wystawienia faktury VAT,
- zapis o niepobieraniu opłat w wysokości poniżej 2 zł nie został wykorzystany, ponieważ nikt nie występował o wydruk aktów normatywnych,
- podjęto prace mające na celu znowelizowanie funkcjonujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 207-215, 269-271)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku dwóch z sześciu (33,3%) rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody dotyczących uchwał gmin w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi ogłoszonych w Dzienniku w 2012 r. (do 15 października 2012 r.) brak było ich odniesienia (powiązania z odpowiednią pozycją Dziennika) do uchylonych w wyniku wydanych rozstrzygnięć uchwał.

Zdaniem NIK nie zapewniało to skutecznego poinformowania zainteresowanych o uchyleniu tych uchwał. Odniesienia, o których mowa wyżej, zostały dokonane w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 231)

Ocena cząstkowa

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

²⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

³⁰ Pismo Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 31 maja 2012 r. IPTPP1/443-163/12-4/IG – opodatkowanie podatkiem VAT należności pobieranych za wydruki aktów prawnych.

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 Kontroli³¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu udostępnienia w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, Dziennika UE i aktów normatywnych zawartych w tych dziennikach, w miejscu do tego wyznaczonym i powszechnie dostępnym.
2. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.
3. Podjęcie działań zapewniających niezwłoczne ogłaszanie w Dzienniku pełnej treści aktów prawnych łącznie z załącznikami stanowiącymi ich integralną całość.
4. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie ujmowania w księgach rachunkowych i sprawozdaniu finansowym zdarzeń gospodarczych, w tym obciążających Urząd koszty, zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
5. Rozważenie opracowania minimalnego zakresu działań na wypadek zaistnienia konieczności wydawania Dziennika w postaci papierowej w sytuacji, o której mowa w art. 23a Ustawy.

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 15 listopada 2012 r.

Kontroler
Anna Kapelewska
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82