



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 411.001.04.2018
K/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/18/001 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej – realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli nr P/12/017.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/44/2018 z dnia 15.03.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dygowo, ul. Kolejowa 1, 78-113 Dygowo ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Starczyk, Wójt Gminy Dygowo. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Pana Wójta w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli nr P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 listopada 2012 r.³

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą NIK (2013-2018 I kw.) w Urzędzie podjęto działania w celu niezwłocznego przekazywania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁴.

Wójt prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego, stanowiących przez gminę, zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵.

Ponadto mieszkańcom gminy zapewniono w siedzibie Urzędu możliwość wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych,

¹ Dalej: Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Wystąpienie pokontrolne LSZ-4101-16-12/2012, P/12/017.

⁴ Dz. U. Nr 289, poz. 1699, dalej: rozporządzenie Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, dalej: ustawa o promulgacji.

a także aktów prawa miejscowego, opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy o promulgacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą NIK (2013 - 2018 I kw.) przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 149 aktów prawa miejscowego⁶, w tym 43 uchwały w sprawie zmian w budżecie i roczne sprawozdania z wykonania budżetu⁷.
(dowód: akta kontroli str. 106-107, 110)

2. Badanie próby 11 losowo wybranych aktów prawa miejscowego wykazało⁸, że:

- zgodnie z §§3 i 6 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych: sporządzano je w wymaganym formacie XML, opatrzone zostały przez Przewodniczącego Rady Gminy bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu;
- przekazane zostały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 1 do 5 dni kalendarzowych od dnia ich podjęcia;
- zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w terminie od 1 do 34 dni kalendarzowych od dniach ich przekazania;
- nie wystąpiły przypadki zwrócenia aktów prawnych do poprawy z uwagi na wymogi techniczne (tj. format zbioru danych, format pliku);
- nie wystąpiły przypadki skutkujące potrzebą ponownej transmisji za pomocą łącz teleinformatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 106-109)

3. Przeprowadzone 21.03.2018 r. oględziny strony internetowej Urzędu oraz strony BIP Urzędu wykazały, że:

- strona internetowa Urzędu (<http://ug.dygowo.pl>) zawierała przekierowania (linki) do strony: BIP Urzędu (<http://bip.dygowo.pl>), stron internetowych Monitora Polskiego i Dziennika Ustaw;
- na stronie BIP Urzędu podano odnośniki (linki) do stron Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego;
- na stronie BIP Urzędu podano informację, że punkt nieodpłatnego udostępniania do wglądu Dzienników Ustaw i Monitorów Polskich lub innych dokumentów prawnych oraz do pobierania w formie dokumentu elektronicznego, znajduje się na I piętrze Urzędu Gminy pokój nr 8 (Sekretariat);
- na stronie BIP Urzędu w kategorii pn. „Dzienniki Ustaw i Monitory Polskie”, w zakładce „Informacje” zamieszczona została informacja, że zostało zorganizowane stanowisko komputerowe umożliwiające w godzinach pracy Urzędu wgląd, pobranie i wydruk Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego; dodatkowo zostało zamieszczone, z możliwością pobrania i zapisania na zewnętrzny nośnik informacji zarządzenie nr 4/2010 Wójta

⁶ W 2013 r. – 20, 2014 r. – 26, 2015 r. – 37, 2016 r. – 33, 2017 r. – 21, 2018 r. (do 31.03) – 12,

⁷ W 2013 r. – 4, 2014 r. – 9, 2015 r. – 9, 2016 r. – 10, 2017 r. – 10, do 31.03.2018 r. – 1.

⁸ Uchwały Rady Gminy Dygowo Nr: XXXIII/249/13 z 25.11.2013 r., XXXIII/250/13 z 25.11.2013 r., XXXVI/262/14 z 30.01.2014 r., XXXV/264/14 z 30.01.2014 r., V/39/15 z 21.05.2015 r., VI/41/15 z 21.05.2015 r., XIV/127/16 z 10.06.2016 r., XV/134/16 z 22.07.2016 r., XXIII/187/17 z 15.03.2017 r., XXIII/195/17 z 15.03.2017 r., XXXIII/257/18 z 6.03.2018 r.

Gminy Dygowo w sprawie ustalenia ceny arkusza kopii lub wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego;

- na stronie BIP Urzędu w kategorii pn. „Rada Gminy”, w zakładce „Rejestr aktów prawa miejscowego” podano akty prawa miejscowego, przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- na stronie BIP Urzędu zakładka „Rejestr aktów prawa miejscowego” widoczna była w menu po lewej stronie ekranu, akty prawa miejscowego można było wyszukać w dedykowanej wyszukiwarce dla BIP Urzędu, wpisując hasło: np. „prawo miejscowe”.
(dowód: akta kontroli str. 98)

Przeprowadzone 21.03.2018 r. w siedzibie Urzędu oględziny miejsca powszechnie dostępnego dla osób zainteresowanych dokonaniem wglądu i pobraniem w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych wykazały, że:

- w trzech miejscach przeznaczonych na ogłoszenia, tj. na zewnętrznej tablicy ogłoszeń Urzędu, w gablocie informacyjnej na parterze oraz w gablocie informacyjnej przy wejściu do Sekretariatu (I piętro Urzędu) umieszczone były informacje o możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej oraz dokonania wydruków aktów prawnych;
- w ww. trzech gablotach zamieszczono zarządzenie Wójta dotyczące ceny wydruku arkusza prawnego;
- stanowisko komputerowe w pokoju nr 4 na I piętrze Urzędu spełniało warunek powszechnej dostępności, komputer był włączony i sprawny, komunikował się z siecią internetową, porty USB umożliwiały zapisanie danych na nośnik informacji, była możliwość wydruku stron na drukarce;
- dodatkowo w Urzędzie posadowiony był na korytarzu I pietra (przy Sekretariacie) tzw. kiosk internetowy; stanowisko to było powszechnie dostępne dla osób przychodzących do Urzędu i sprawne; kiosk internetowy nie posiadał funkcjonalności udostępniania danych, celem zapisu na nośniku informacji; nie można było również wykonać wydruku w formie papierowej;
- oba stanowiska były stanowiskami wydzielonymi, powszechnie dostępnymi; niewykorzystywanymi do bieżącej pracy;
- oba stanowiska były zabezpieczone programem antywirusowym; korzystając z wydzielonej sieci LAN.

W trakcie przeprowadzanych oględzin Dorota Gruchała – Sekretarz Gminy Dygowo wyjaśniła, że osoby zainteresowane treścią aktów prawnych bardzo rzadko korzystają z wydzielonych stanowisk komputerowych, najczęściej są to klienci Urzędu, którzy oczekują na spotkanie z Wójtem, bądź z pracownikiem zajęтым w danej chwili interesantem. W kontrolowanym okresie (lata 2013-2018) nie było wniosków o dokonanie odpłatnych wydruków aktów prawnych. Mieszkańcy gminy oraz inni zainteresowani mają dostęp do publikowanych aktów prawnych za pośrednictwem domowych komputerów, smartfonów czy tabletów. W ostatnich 5 latach obserwujemy w Gminie Dygowo znaczny wzrost osób korzystających z możliwości jaką dają mobilne urządzenia elektroniczne, tj. laptopy i smartfony. W Gminie dostępne są punkty darmowego dostępu do internetu, tzw. hot spoty, w tym na Placu Wolności w Dygowie, co ułatwia mieszkańcom dostęp do danych udostępnianych w formie elektronicznej. Pracownik sekretariatu Urzędu jest przygotowany do udzielenia pomocy w razie pytań, dotyczących wyszukania aktu prawnego czy odnalezienia szukanej informacji na stronie internetowej Urzędu i na stronie BIP.

(dowód: akta kontroli str. 99-105)

4. Zarządzeniem Nr 8 Wójta Gminy Dygowo z 5.09.2016 r. wprowadzono „Politykę Bezpieczeństwa Przetwarzania Danych Osobowych w Urzędzie Gminy Dygowo”⁹ oraz „Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym Do Przetwarzania Danych Osobowych w Urzędzie Gminy Dygowo”¹⁰. PB i Instrukcja regulowała m.in. zagadnienia związane z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem oraz archiwizowaniem danych. Pomimo, że PB i Instrukcja miały zastosowanie do całego systemu informatycznego Urzędu, w schemacie systemu informatycznego Urzędu nie zostały uwzględnione programy wykorzystywane w Urzędzie w okresie objętym kontrolą NIK do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego. Obowiązująca w Urzędzie PB i Instrukcja nie regulowały zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem oraz archiwizowaniem aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych, w tym zagadnień związanych z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 45-94, 111)

Wójt Gminy Dygowo wyjaśnił, że zarówno PB i Instrukcja są dokumentami utworzonymi na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Założyliśmy, że dokumenty wytwarzane w programie wykorzystywanym w Urzędzie do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego nie zawierają danych osobowych podlegających ochronie. W związku z tym obowiązująca w Urzędzie PB i Instrukcja nie regulują ochrony zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem oraz archiwizowaniem aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych. Jednakże biorąc pod uwagę, że ww. dokumenty odnoszą się do całości zagadnień związanych z procesem przepływu informacji w systemach informatycznych Urzędu informuję, że w trakcie trwających właśnie prac dotyczących nowelizacji PB i Instrukcji, ww. zagadnienie zostanie poddane wnikliwej analizie, która znajdzie odzwierciedlenie w nowelizacji.

(dowód: akta kontroli str. 114)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że PB, Instrukcja jak również inne wewnętrzne regulacje nie zawierały zapisów dotyczących reguł zarządzania bezpiecznym podpisem elektronicznym, w tym trybu wystąpienia o nadanie, przedłużanie, używanie i anulowanie.

(dowód: akta kontroli str.6-29, 45-94)

Wójt Gminy Dygowo wyjaśnił, że reguły zarządzania bezpiecznym podpisem elektronicznym, w tym tryb występowania o nadanie, przedłużanie, używanie i anulowanie, zostaną przeanalizowane i uregulowane w nowelizacji PB i Instrukcji.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁹ Dalej PB.

¹⁰ Dalej Instrukcja.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 2 maja 2018 r.

Kontroler
Artur Matejko
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis

¹¹ Dz.U z 2017 r. poz. 524.