



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 411.001.08.2018
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/71/2018 z dnia 10 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Człopa, ul. Strzelecka 2, 78-630 Człopa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Kmieć, Burmistrz Miasta i Gminy Człopa. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Burmistrz prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego, stanowionych 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 podano do publicznej wiadomości informację o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruku aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz o miejscu do tego wyznaczonym a mieszkańcom gminy zapewniono możliwość wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także aktów prawa miejscowego, opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy o promulgacji.

¹ Dalej: Urząd.

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

³ Wystąpienie pokontrolne LSZ-4101-16-06/2012, 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Burmistrza 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 123 akty prawa miejscowego⁶, w tym 41 uchwały w sprawie zmian w budżecie i roczne sprawozdania z wykonania budżetu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 79)

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 Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu;
- przekazane zostały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie do 7 dni kalendarzowych od dnia ich podjęcia;
- zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w terminie od 1 do 42 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. 74, 76)

3. Przeprowadzone w dniach 12 i 17 kwietnia 2018 r. oględziny strony internetowej Urzędu oraz strony BIP Urzędu wykazały, że:

- strona internetowa Urzędu (<http://www.czlopa.pl>) zawierała przekierowania (linki) do strony BIP Urzędu (<http://bip.czlopa.pl>) oraz do serwisu internetowego www.prawomiejscowe.pl, za pośrednictwem którego prowadzono Bazę Aktów Własnych Gminy Człopa;
- na stronie BIP Urzędu podano odnośniki (linki) do stron Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego;
- na stronie internetowej Urzędu, po wejściu w zakładkę pn. „Baza Aktów Własnych” wyświetlana była informacja: *„Baza Aktów Własnych (BAW) pozwala na prowadzenie i udostępnianie w formie elektronicznej dowolnych zbiorów aktów prawnych w postaci jednej, spójnej bazy wraz z elektronicznymi skorowidzami, powiązaniem między aktami (np. aktami zmienianymi i zmieniającymi), elektronicznymi metrykami. BAW stanowi spełnienie ustawowego obowiązku burmistrza wynikającego z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 j.t.) dotyczącego prowadzenia w formie elektronicznej „zbioru aktów prawa miejscowego” oraz wskazany był link do Bazy Aktów Własnych Gminy Człopa;*
- powyższa informacja była również zamieszczona na stronie BIP Urzędu w zakładce pn. „Baza Aktów Własnych”, gdzie wskazany był link do Bazy Aktów Własnych Gminy Człopa;

⁶ W 2013 r. – 22, 2014 r. – 28, 2015 r. – 25, 2016 r. – 22, 2017 r. – 21, 2018 r. (do 31.03) – 5,

⁷ W 2013 r. – 7, 2014 r. – 9, 2015 r. – 8, 2016 r. – 9, 2017 r. – 7, do 31.03.2018 r. – 1

⁸ Uchwały Rady Miejskiej Nr: XXIV/174/2013 z 28.02.2013 r., XXIX/200/2013 z 6.08.2013 r., XXXV/246/2014 z 27.06.2014 r., XXXVIII/267/2014 z 4.11.2014 r., V/39/2015 z 20.03.2015 r., VII/56/2015 z 29.06.2015 r., XI/96/2016 z 23.02.2016 r., XII/101/2016 z 16.03.2016 r., XXII/166/2017 z 30.03.2017 r., XXVII/198/2017 z 20.09.2017 r., XXXII/231/2018 z 27.03.2018 r.

- na stronie BIP Urzędu w kategorii Informacje, w zakładce „Ogłoszenia/Udostępnianie aktów normatywnych i innych aktów” istniała możliwość otwarcia do wglądu i wydruku oraz zapisu na nośnik informacji w postaci pliku (spakowanego lub rozpakowanego) zarządzenia Nr 3/2013 Burmistrza Miasta i Gminy Człopa z 23.01.2013 r. dotyczącego ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

Przeprowadzone 18.04.2018 r. w siedzibie Urzędu oględziny w zakresie podania do wiadomości mieszkańcom informacji o możliwości wglądu do aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz miejsca do tego przeznaczonego wykazały, że:

- na tablicy ogłoszeń, w gablocie informacyjnej na parterze, przy Sekretariacie Urzędu, umieszczona była informacja o możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej oraz dokonania wydruków aktów prawnych, tożsama z treścią informacji umieszczonej na stronie internetowej Urzędu i BIP;
- w pomieszczeniu pn. „Kafejka internetowa” przy Urzędzie, znajdowały się 3 stanowiska komputerowe, powszechnie dostępne, przeznaczone do zapoznania się z treścią aktów prawnych;
- stanowiska komputerowe (sztuk 3) były włączone i sprawne, komunikowały się z siecią internetową, porty USB umożliwiały zapisanie danych na nośnik informacji;
- z jednego stanowiska komputerowego (na 3) była możliwość wydruku stron aktów prawnych na drukarce.

(dowód: akta kontroli str. 73)

4. Zarządzeniem Nr 3/2013 Burmistrza Miasta i Gminy Człopa z 23.01.2013 r. ustalono ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego:

- za wykonanie jednostronnej kopii kserograficznej lub wydruku w formacie: A-3 w wysokości 0,20 zł, A-4 0,10 zł;
- za wykonanie dwustronnej kopii kserograficznej lub wydruku w formacie: A-3 w wysokości 0,40 zł, A-4 0,20 zł;
- za zapis elektroniczny na płycie DVD – 1,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 66-67)

Paweł Skrzeczkowski – z-ca Burmistrza wyjaśnił, że na cenę wydruku arkusza aktu prawnego składają się koszty toneru, papieru i użytkowanego sprzętu. W latach 2013-2018 (do 31.03) nie wpłacono kwot z tytułu wydruków aktów prawnych. W złożonych wyjaśnieniach wskazał na znaczny wzrost osób korzystających z możliwości jaką dają mobilne urządzenia elektroniczne, tj. laptopy i smartfony.

(dowód: akta kontroli str. 78)

5. Zarządzeniem Nr 71/2015 Burmistrza Miasta i Gminy Człopa z 9.10.2015 r. wprowadzono Politykę Bezpieczeństwa⁹ oraz Instrukcję Zarządzania Systemem informatycznym¹⁰. 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

⁹ Dalej: PB.

¹⁰ Dalej: Instrukcja.

z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 37-65, 80-81)

Paweł Skrzeczkowski wyjaśnił, że PB i Instrukcja są dokumentami utworzonymi na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Dokumenty wytwarzane w programach wykorzystywanych w Urzędzie do edytowania i udostępniania prawa miejscowego nie zawierają danych osobowych podlegających ochronie. W trakcie prac dotyczących nowelizacji PB i Instrukcji ww. zagadnienie zostanie poddane wnikliwej analizie.

(dowód: akta kontroli str. 82)

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. 37-65, 80-81)

Paweł Skrzeczkowski 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. 82)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 9 maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Artur Matejko
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis

¹¹ Dz.U z 2017 r. poz. 524.