

## Protokół kontroli

### Urzędu Miejskiego w Łomiankach

ul. Warszawska 115, 05-092 Łomianki, numer statystyczny 000541687.

Burmistrzem Gminy Łomianki od dnia 13 grudnia 2010 r. jest Pan Tomasz Dąbrowski.

Od dnia 3 stycznia 2011 r. na stanowisku Sekretarza Gminy zatrudniona jest Pani Beata Duch – Kosiorek.

[Dowód: akta kontroli str.2-3]

Kontrola została przeprowadzona przez Jerzego Kęcika, st. inspektora kontroli państwowej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie na podstawie upoważnienia do kontroli nr 079212 z dnia 30 maja 2012 r. w okresie od 31 maja do 6 czerwca 2012 r. z przerwami w dniach 8-go i od 11 do 15 czerwca oraz od 25 do 29 czerwca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Przedmiotem kontroli jest realizacja obowiązku ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych przez Burmistrza Gminy Łomianki. Okres objęty kontrolą od 8 czerwca 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

#### **1. Przygotowanie gminy do promulgacji prawa w postaci elektronicznej**

Burmistrz Łomianek Zarządzeniem Nr RAG.0050.185.2011 z dnia 30 listopada 2011 r. wprowadził do stosowania Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego. Zgodnie z § 28 regulaminu do zadań Biura Rady Miejskiej należy między innymi kierowanie podjętych uchwał do organów nadzorczych i do publikacji oraz udzielanie informacji interesantom dotyczących pracy rady i jej komisji. Do zadań Referatu Promocji należy w szczególności realizacja polityki promocyjnej gminy, w tym prowadzenie (redagowanie i bieżąca aktualizacja) stron internetowych urzędu i Biuletynu Informacji Publicznej. Za utrzymanie ciągłości działania infrastruktury teleinformatycznej, programów i aplikacji oraz bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych odpowiedzialny jest Referat Informatyki.

[Dowód: akta kontroli str.4-11]

Od 16 kwietnia 2009 r. podejmowane przez Radę Miejską w Łomiankach uchwały podlegające ogłoszeniu były przygotowywane w formacie XML i przekazywane do publikacji w wersji elektronicznej przy użyciu modułu komunikacyjnego systemu „E-Dziennik”. Moduł komunikacyjny został udostępniony przez Redakcję Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego wszystkim podmiotom zobowiązanym do przekazywania aktów celem ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

[Dowód: akta kontroli str.12-30, 48]

Przewodniczący Rady Miejskiej w Łomiankach Pan Jan Grądzki posiadał aktualny certyfikat podpisu elektronicznego (karta Msign SETID v 1.0) wydany na podstawie umowy nr 00001/008709/p/2012 z dnia 23 kwietnia 2012 r. o świadczenie usług certyfikacyjnych zawartej pomiędzy Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie a Gminą Łomianki i podpisywał podejmowane uchwały w wersji papierowej oraz wytworzone w formacie XML bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Burmistrz Łomianek Pan Tomasz Dąbrowski posiadał aktualny certyfikat podpisu elektronicznego (karta Msign SETID v 1.0) wydany na podstawie umowy nr 00001/001427/p/2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. o świadczenie usług certyfikacyjnych zawartej pomiędzy ww. podmiotami.

Burmistrz wytworzone akty w postaci elektronicznej przekazywał do Redakcji Dziennika wraz ze stosownym wnioskiem o ogłoszenie. Wniosek o ogłoszenie aktu (uchwały) w dzienniku urzędowym miał postać formularza elektronicznego. Przed wysłaniem do Redakcji, wniosek opatrzony był przez burmistrza bezpiecznym podpisem elektronicznym.

[Dowód: akta kontroli str.31-43]

W ramach przygotowania do realizacji obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadzonych nowelizacją z dnia 4 marca 2011 r. oraz przepisów wykonawczych do ustawy (rozporządzenie Prezesa RM z dnia 27 grudnia 2011 r.) pracownicy Urzędu (3 osoby) odpowiedzialni za tworzenie uchwał w formacie XML uczestniczyli w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2011 r. w szkoleniu w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w zakresie tworzenia aktów normatywnych w formacie XLM i przesyłania ich do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

[Dowód: akta kontroli str.44-46]

W odpowiedzi na pytanie czy i w jakiej wysokości zaplanowane zostały środki finansowe w Urzędzie na realizację zadań związanych z elektroniczną promulgacją aktów prawnych w roku 2012, Burmistrz Pan Tomasz Dąbrowski wyjaśnił: *Z uwagi na fakt, iż akty prawa miejscowego publikowane były w wersji elektronicznej już w 2009 r. nie było potrzeby szczególnego przygotowania się do realizacji obowiązku ustawowego i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Pracownicy odpowiedzialni za realizację tego obowiązku posiadali już doświadczenie w tej kwestii i wystarczyło krótkie bezpłatne przeszkolenie w dniach 30.11 – 01.12. 2011 r. przez służby Wojewody. Nie było również potrzeby planowania środków, poza bieżącymi wydatkami na ten cel. W budżecie na rok 2012 nie zaplanowano środków finansowych na realizację zadań związanych z elektroniczną promulgacją aktów prawnych. Wszystkie zadania, tj. przygotowanie strony internetowej, bądź zakup programu Edytor Aktów Prawnych XML zrealizowano w ramach środków bieżących. Na zakup dwóch licencji oprogramowania Edytor Aktów Prawnych XML Legislador przeznaczono 1.722 zł (Dział 720, Rozdział 72095 § 4300 zakup usług pozostałych).*

[Dowód: akta kontroli str.47-48]

## **2. Wybór dostawcy rozwiązań technologicznych i warunków zakupu tych rozwiązań**

Dnia 12 stycznia 2012 r. Burmistrz Łomianek Pan Tomasz Dąbrowski podjął decyzję o zakupie licencji użytkowanego Edytora Aktów Prawnych XML Legislador. EAP XML Legislador służy do tworzenia aktów normatywnych, podlegających ogłoszeniu w dziennikach urzędowych wg zasad określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>1</sup>. Umowa na korzystanie przez okres jednego roku z 2 licencji systemu Legislador została zawarta w dniu 20 stycznia 2012 r. pomiędzy Gminą Łomianki a spółką ABC PRO. Koszt zakupionych licencji wynosił 1.722 zł. Z uwagi na wydatkowaną kwotę nieprzekraczającą 14 tys. EURO wybór dostawcy nie podlegał procedurom określonym w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych<sup>2</sup>.

[Dowód: akta kontroli str.52-76]

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.

Przyczynę zakupu EAP XML Legislator Pan Tomasz Dąbrowski Burmistrz Łomianek wyjaśnił w następujący sposób: *Do dnia 1 lutego 2012 roku w akty prawa miejscowego przygotowywano i przekazywano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym za pomocą oprogramowania Edytor Aktów Prawnych XML Legislator. Urząd Miejski korzystał z bezpłatnej wersji tego programu. Stosowane oprogramowanie zapewniało przygotowanie dokumentów w postaci XML, jednakże posiadało znaczne ograniczenia funkcjonalne utrudniające przygotowywanie dokumentów oraz ich publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aby ułatwić pracę i umożliwić sprawne przygotowywanie dokumentów, w tym kopiowanie załączników z dużymi tabelami, zdecydowano się na zakup dwóch płatnych licencji oprogramowania Edytor Aktów Prawnych XML Legislator.*

[Dowód: akta kontroli str. ]

Burmistrz Łomianek dla zapewnienia ciągłości działania zakupionego systemu zobowiązał Licencjodawcę w zawartej umowie do świadczenia usług serwisowych i opieki autorskiej przez okres 12 miesięcy, a także otrzymywanie bezpłatnych aktualizacji programu. Wraz z oprogramowaniem dostarczony został opis produktu, w którym zawarty jest m.in. wykaz realizowanych funkcji przez system, wymagania techniczne dla sprzętu oraz opis sposobu przekazywania aktów prawnych do ogłoszenia. Zakupiony system został zainstalowany na dwóch stanowiskach w Biurze Rady Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str.55]

### **3. Przetworzenie aktów prawnych w postaci elektronicznej i ich przekazywanie do ogłoszenia w elektronicznym dzienniku wojewódzkim oraz system udostępniania prawa miejscowego ogłoszonego w wersji elektronicznej**

Rada Miejska w Łomiankach podjęła w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. 66 uchwał, a Burmistrz Łomianek wydał 70 zarządzeń. Wszystkie uchwały i zarządzenia były zamieszczone na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Łomiankach.

[Dowód: akta kontroli str.77-88]

W 2011 roku Urząd Miejski w Łomiankach przygotował i przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 7 uchwał, a w roku 2012 do dnia zakończenia kontroli

14 uchwał spośród 66 przyjętych przez Radę Miejską. Badaniem objęto (50%) 7 aktów normatywnych, które podlegały ogłoszeniu od dnia 1 stycznia 2012 r. Zbadane zostały uchwały w sprawie:

1. XX/114/2012 – Uchwała budżetowa Gminy Łomianki na rok 2012,
2. XXI/124/2012 – Uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kiełpin,
3. XXI/126/2012 – Nadania nazwy ulicy – Stefana Batorego,
4. XXI/132/2012 – Ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Łomianki,
5. XXIII/140/2012 – Określenia wzorów formularzy, informacji i deklaracji podatkowych,
6. XXIII/142/2012 – Określenia trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków z zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania,
7. XXV/152/2012 – Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt.

Wszystkie zbadane 7 z 14 uchwał były przygotowane i przekazane do publikacji w wersji elektronicznej i były aktami prawa miejscowego, które zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> podlegały ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

[Dowód: akta kontroli str.89-91 ]

Według art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych podstawą do ogłoszenia aktu, jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydawania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Sprawdzenia zgodności z ww. wymogiem objęto 14 (100%) uchwał przekazanych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po 1 stycznia 2012 roku. Wszystkie uchwały były przygotowane w postaci XML i przekazane do publikacji drogą elektroniczną za pomocą modułu komunikacyjnego z poziomu aplikacji EAP XML. Uchwały były podpisane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, który posiadał ważny certyfikat podpisu elektronicznego. Certyfikaty podpisu elektronicznego wydane był przez Polską Wytwórnę

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676

Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie znajdującą się w Rejestrze kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikujące<sup>4</sup>.

[Dowód: akta kontroli str.91 ]

Przygotowany w programie Microsoft Office Word tekst uchwały, po podjęciu przez Radę Miejską, był kopiowany przez pracownika Biura Rady Miejskiej do systemu Legislator XML. Następnie treść aktu prawa miejscowego była formatowana według kryteriów ustalonych dla publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Po uwierzytelnieniu przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łomiankach przyjętej uchwały w formacie XML za pomocą certyfikowanego podpisu elektronicznego, Burmistrz Łomianek jako organ wykonawczy, któremu powierza się wykonanie uchwał za pośrednictwem modułu komunikacyjnego systemu „E-dziennik”, wysyłał wnioski o publikację uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Burmistrz przedmiotowe wnioski akceptował certyfikowanym podpisem elektronicznym wydanym przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie.

[Dowód: akta kontroli str.13,47,49]

Burmistrz Łomianek nie skierował do publikacji w dzienniku urzędowym 16 z pośród 66 podjętych uchwał przez Radę Gminy tj.:

Uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (5 uchwał) – Nr XX/115/2012 z dnia 31 stycznia 2012, Nr XXIII/138/2012 z dnia 20 marca 2012 r., Nr XXV/156/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r., Nr XXVI/170/2012 r. z dnia 31 maja 2012 r. oraz Nr XXVIII/177/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.

Uchwały w sprawie zmian Uchwały Budżetowej na rok 2012 (4 uchwały) – Nr XXIII/137/2012 z dnia 20 marca 2012 r., Nr XXV/155/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r., Nr XXVII/169/2012 z dnia 31 maja 2012 r. oraz Nr XXVIII/176/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.

Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (5 uchwał) – Nr XXIII/147/2012 z dnia 20 marca 2012 r., Nr XXVII/163/2012, Nr XXVI/164/2012, Nr XXVI/165/2012 oraz Nr XXVI/166/2012 z dnia 31 maja 2012 r.

---

<sup>4</sup> [www.nccert.pl/podmioty.htm](http://www.nccert.pl/podmioty.htm).

Uchwała Nr XXVI/168/2012 z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie emisji obligacji gminnych.

Uchwała Nr XXI/129/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu przyznawania dofinansowania w 2012 r. na realizację przedsięwzięć związanych z usuwaniem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Łomianki, w ramach "Gminnego Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015"

oraz 5 spośród 70 wydanych zarządzeń :

Zarządzenie nr RAG.0050.59.2012 z dnia 31 maja 2012 roku w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego

Zarządzenie Nr RAG.0050.35.2012 z dnia 26 marca 2012 roku w sprawie: organizacji gminnego Systemu Wykrywania i Alarmowania na terenie Gminy Łomianki

Zarządzenie Nr RAG.0050.34.2012 z dnia 26 marca 2012 w sprawie: sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Zarządzenie Nr RAG.0050.28.2012 z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu kart 3+, 4+ oraz ustalenia zasad dokonywania rozliczeń programu pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy Łomianki

Zarządzenie Nr RAG.0050.22.2012 z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie wprowadzenia do stosowania Regulaminu rekrutacji dzieci do Przedszkoli Samorządowych na terenie Gminy Łomianki.

[Dowód: akta kontroli str.92-93 ]

Przyczynę braku publikacji ww. uchwał i zarządzeń Burmistrz Łomianek Pan Tomasz Dąbrowski wyjaśnił następująco: *Nie dokonaliśmy publikacji wskazanych uchwał, ze względu na fakt, że nie stanowią one aktów prawa miejscowego.*

*Nie podlega publikacji uchwała Nr XXI/ 129/ 2012 z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie zatwierdzenia Regulaminu przyznawania dofinansowania w 2012 r. na realizację przedsięwzięć związanych z usuwaniem odpadów niebezpiecznych zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Łomianki, w ramach "Gminnego Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015". Stanowisko takie potwierdza poniżej przywołane rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego Nr: NK-I.4131.201.2012TDom z dnia 14 czerwca 2012 r. ....*

*Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, aby dany akt stanowiony przez jednostkę samorządu terytorialnego można było zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, musi on zawierać*

normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym. Oznacza to, że wyrażone w akcie prawa zakazy, nakazy lub uprawnienia muszą mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sprawie, a zawarte w akcie normy muszą się odnosić do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. **Wobec powyższego nie podlegają również publikacji uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.** Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczy przewidywanej sytuacji finansowej Gminy w okresie objętym prognozą. Uchwała nie jest kierowana do określonej grupy podmiotów i nie wyznacza określonego sposobu zachowania w formie zakazów, nakazów lub uprawnień. Uchwała nie nakłada na mieszkańców Gminy żadnych obowiązków, nie nadaje im też żadnych uprawnień. Uchwała ta nie zawiera również norm, które mogłyby zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości. Potwierdzenie takiego stanowiska stanowi Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 r. Nr VIII/27/2011

**nie podlegają publikacji uchwały Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Pierwszym krokiem w procedurze planistycznej jest podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwałą intencyjna; art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Uchwała o przystąpieniu ma charakter aktu wewnątrznie obowiązującego, bowiem jest kierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego, odmiennie niż sama uchwała w sprawie miejscowego planu (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Konsekwencją tego faktu jest m. in. to, że uchwała o przystąpieniu nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to akt z zakresu administracji publicznej, może podlegać zatem zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez osoby, które podważają legalność uchwały. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu nie narusza czyichkolwiek uprawnień lub interesu prawnego (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie).

nie podlegają publikacji **uchwały o emisji obligacji**, gdyż nie stanowią one aktów prawa miejscowego. Przede wszystkim nie nakłada takiego obowiązków ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz.U.2001.120.1300 j.t.) stanowiąca podstawę prawną do podjęcia takiej uchwały.

Dotychczas nie publikowaliśmy zmian do uchwały budżetowej, gdyż takie wytyczne przekazane zostały podczas telefonicznych uzgodnień z Regionalną Izbą Obrachunkową. A ponadto organy nadzoru nie wskazały uchybienia w tym zakresie.



W nadzorowanym przeze mnie Urzędzie kwalifikacja danego aktu jako aktu prawa miejscowego realizowana jest przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za jego przygotowanie. Następnie prawidłowość dokonanej kwalifikacji potwierdzana jest przez radcę prawnego Urzędu w formie złożenia podpisu na projekcie dokumentu. W ocenie zarówno pracowników merytorycznych jak i radców prawnych wymienione przez Pana zarządzenia z roku 2012r. nr 22, 28, 34, 35, 59 nie zostały uznane jako akty prawa miejscowego. Zgodnie art.13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty enumeratywnie wymienione w tym przepisie. Ww. zarządzenia nie spełniają kryteriów uznania ich za akt prawa miejscowego określony w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483), zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W przypadku, gdy dany dokument stanowi akt prawa miejscowego (uchwała, zarządzenie) – w jego treści umieszczany jest zapis, iż akt ten podlega publikacji w dzienniku urzędowym województwa mazowieckiego. Każdorazowo taki akt kierowany jest przeze mnie (jako organ wykonawczy, któremu powierzono jego wykonanie) do takiej publikacji.

Zgodnie z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym organem nadzoru badającym legalność podjętych przez gminę aktów jest Wojewoda. Doświadczenie pokazuje, iż stanowisko organów nadzoru w tej sprawie jest niejednolite i często budzi kontrowersje. Potwierdzeniem tego jest szereg wyroków sądów administracyjnych. Tego właśnie problemu dotyczy m.in. wydany 13 września 2011 roku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (sygn. II SA/Op 324/11).

Jak wynika również z wyników kontroli stanowienia aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty przeprowadzonej w 2004r. problem ten został zauważony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wnioskowaliście wówczas Państwo o „**podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów działań nadzorczych w stosunku do wojewodów, mających na celu ujednoczenie kwalifikowania aktów prawnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego do kategorii aktów prawa miejscowego publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych**”. Niestety działania takie pomimo upływu kilku lat nie zostały podjęte.

Konkludując wymienione przez pana Zarządzenia nie zostały zakwalifikowane przez Urząd do kategorii aktów prawa miejscowego, gdyż nie spełniają kryteriów uznania ich za akt prawa miejscowego określony w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483), nie są one kierowane do określonej grupy podmiotów i nie wyznaczają określonego sposobu zachowania w formie zakazów, nakazów lub uprawnień. Nie istnieje również przepis szczególny nakazujący publikację przedmiotowych zarządzeń.

[Dowód: akta kontroli str.94-108]

Wszystkie ww. uchwały (14) przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zostały podpisane przez Przewodniczącego Rady Gminy Pana Jana Grądzkiego z opóźnieniem wynoszącym od 31 do 90 dni. Przyczynę opóźnienia w uwierzytelnieniu uchwał certyfikowanym podpisem elektronicznym Przewodniczący Rady Gminy Łomianki wyjaśnił następująco: *Certyfikowany podpis elektroniczny otrzymałem dopiero w dniu 23 kwietnia 2012 r. Po tej dacie niezwłocznie udałem się do Biura Rady Miejskiej w Łomiankach celem podpisania wszystkich zaległych uchwał (podjętych na sesjach w dniach 31 stycznia, 29 lutego, 4 marca oraz 30 marca). Jednocześnie informuję, iż uchwały podjęte przez Radę Miejską w terminie do 7 dni przesyłane są do Wojewody Mazowieckiego. Wojewoda Mazowiecki w trybie nadzoru może w ciągu 30 dni wnieść uwagi do podjętych uchwał. W związku z powyższym od podjęcia chwał do ich publikacji upływa termin ok. 40 dni. Tak też stało się w przypadku uchwał nr XXV/152/2012 oraz XXV/154/2012. Uchwały zostały podjęte na sesji w dniu 26 kwietnia 2012 r. Trzydzieści dni na wniesienie uwag przez Wojewodę Mazowieckiego upłynęło 2 czerwca 2012 r.*

[Dowód: akta kontroli str. 113-135]

Na pytanie czy zwracał się Pan do Przewodniczącego Rady Gminy Pana Jana Grądzkiego z wnioskiem o bezzwłoczne podpisywanie podjętych przez Radę Gminy uchwał oraz dlaczego wniosek o publikację w dzienniku urzędowym uchwał Nr XXI/124/2012 i XXI/114/2012 podpisał Pan z opóźnieniem trzy dniowym, a uchwał Nr XXI/121/2012, XXI/122/2012, XXI/125/2012, XXI/126/2012, XXI/132/2012, XXI/134/2012, XXI/136/2012, XXI/140/2012, XXI/142/2013 z opóźnieniem pięciodniowym? Burmistrz Pan Tomasz Dąbrowski wyjaśnił: *Warunkiem wysłania przeze mnie do publikacji uchwał podjętych przez Radę Miejską jest wcześniejsze ich podpisanie przez jej Przewodniczącego zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej. Mając na uwadze konieczność niezwłocznego publikowania uchwał po ich podjęciu upoważnieni pracownicy Biura Rady wielokrotnie telefonicznie monitowali u przewodniczącego Rady o jak najszybsze podpisanie podjętych aktów. Nie chcąc jednak wkraczać w kompetencje organu uchwałodawczego monity te miały przede wszystkim charakter ustny. Natomiast w dniu 6 czerwca 2012 r. w związku z przedłużającym się okresem nie podpisania uchwał podjętych na sesji w dniu 31 maja 2012 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej została skierowana pisemna prośba Sekretarza Gminy oraz maile podpisane przez pracowników Biura Rady w sprawie pilnego podpisania uchwał. Jednocześnie informuję, iż z uwagi na pełnioną przeze mnie funkcję nie zawsze mam możliwość podpisania wniosku o publikację uchwał niezwłocznie po dokonaniu podpisu przez Przewodniczącego Rady Miejskiej. Wyjaśniam, iż w informacji o datach i podpisach uchwał, najdłuższy*

*okres między podpisaniem uchwały przez Przewodniczącą RM, a wystaniem przeze mnie wniosku wynosi 5 dni. W okres ten wlicz się weekend.*

[Dowód: akta kontroli str.93,109]

Burmistrz Łomianek Pan Tomasz Dąbrowski zapewnił bezpłatny dostęp do obowiązującego prawa państwowego (Dziennik Ustaw, Monitor Polski) oraz prawa miejscowego w wersji elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej BIP (Biuletyn Informacji Publicznej). Na stronie BIP znajdują się między innymi zakładki o nazwie Prawo lokalne oraz Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Dzienniki urzędowe.

Zakładka Prawo lokalne zawiera następujące nazwy opcji do wyboru: Statut Gminy, Uchwały Rady Miejskiej, Udostępnianie aktów normatywnych, Projekty Uchwał, Zarządzenia Burmistrza, Programy. Otwarcie opcji o nazwie Uchwały Rady Miejskiej zapewnia dostęp do poszczególnych roczników podjętych uchwał począwszy od roku 2002. Zamieszczone na stronie uchwały posiadają format PDF. Mogą być pobrane w wersji elektronicznej lub wydrukowane.

Zakładka Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Dzienniki urzędowe stanowi link do strony internetowej Rządowego Centrum Legislacji ([www.rcl.gov.pl](http://www.rcl.gov.pl)). Uruchomienie tej zakładki zapewnia dostęp do wszystkich Dzienników Ustaw począwszy od roku 1918, oraz wszystkich egzemplarzy Monitora Polski począwszy od roku 1946. Możliwy jest także dostęp do wszystkich publikowanych dzienników urzędowych ministrów, organów centralnych, a także do wojewódzkich dzienników urzędowych. Wymienione akty prawne mogą być pobrane w formie dokumentu elektronicznego lub wydrukowane.

[Dowód: akta kontroli str.136-154]

Burmistrz Łomianek zapewnił także dostęp do wszystkich aktów prawnych w wersji elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy w pokoju Biura Rady Miejskiej w siedzibie urzędu. Udostępnienie aktów prawnych możliwe było za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych nośników danych, a także w postaci wydruku stosownie do wniosku podmiotu zainteresowanego. W dniu 31 maja 2012 r. Burmistrz wydał Zarządzenie nr RAG.0050.59.2012 w sprawie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego wydawanego osobom zainteresowanym. Do dnia

zakończenia kontroli żaden z podmiotów nie skorzystał z dostępu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w siedzibie urzędu.

[Dowód: akta kontroli str.47,49,51,155-158,202-203]

Urząd Miejski w Łomiankach posiadał zatwierdzoną przez Burmistrza Pana Tomasza Dąbrowskiego „Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych”. Instrukcja zawierała zbiór danych, reguł i procedur zabezpieczających stosowane aplikacje przed nieuprawnionym dostępem do systemu, utratą danych spowodowaną działaniem nieautoryzowanego oprogramowania, awarią zasilania lub zakłóceniami w sieci zasilającej. Dwie osoby pracujące w Biura Rady Miejskiej posiadały upoważnienia do wprowadzania treści oraz przygotowania aktów normatywnych do wysyłki, trzy osoby zatrudnione w Referacie Promocji upoważnione były do wprowadzania i modyfikowania treści Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Łomiankach, jedna osoba zatrudniona w Referacie Informatyki posiadała upoważnienie do administrowania systemem, zarządzania treścią BIP oraz modyfikowania struktury strony internetowej urzędu.

[Dowód: akta kontroli str.159-196 ]

Serwer realizujący serwis publicznego dostępu do zbiorów aktów prawnych znajdował się w siedzibie urzędu w wydzielonym pomieszczeniu na pierwszym piętrze. Serwer zasilany był napięciem 230V z sieci publicznej, a w przypadku zaniku napięcia sieciowego jego pracę zapewniały urządzenia UPS. Dostęp do serwisu publicznego zapewniony był w sposób ciągły przez 24 godziny. Kopie zapasowe oprogramowania sporządzane na taśmach magnetycznych i dyskach twardych znajdowały się w serwerowni.

[Dowód: akta kontroli str.192-193,197-201 ]

Osobą odpowiedzialną zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych za prawidłowe działanie sprzętu, oprogramowania w Urzędzie był wyznaczony przez Burmistrza administrator systemu informatycznego. Ustalał niezbędne do logowania dla określonej aplikacji, identyfikatory dla upoważnionych użytkowników systemów informatycznych. Odpowiedzialny był także za prawidłowe sporządzenie kopii zapasowych, ich oznakowanie oraz przechowanie i kontrolę antywirusową.

[Dowód: akta kontroli str.183 ]

W sprawie ciągłości działania serwisu publicznego Burmistrz Łomianek Pan Tomasz Dąbrowski wyjaśnił: *W Urzędzie prowadzone jest monitorowanie ciągłości działania serwisu publicznego oraz serwera i występujących incydentów. Dane przechowywane są w postaci logów serwerowych na serwerze firewall oraz na serwerze www, na którym znajdują się serwisy internetowe Miasta. Logi te są regularnie przeglądane. Ponadto Biuletyn Informacji Publicznej utrzymywany jest jednocześnie na dwóch niezależnych serwerach dając tym samym dodatkowe zabezpieczenie na wypadek uszkodzeń sprzętu.*

*Przerwy w dostawie napięcia sieciowego dłuższe niż dwie godziny są najczęstszym czynnikiem naruszającym ciągłość działania systemu. W ciągu ostatniego roku miały miejsce dwa incydenty spowodowane niezaplanowanym brakiem zasilania elektrycznego powstałym wskutek awarii miejskiej sieci, oraz jeden incydent spowodowany silnymi wyładowaniami atmosferycznymi, czego skutkiem było uszkodzenie przełącznika sieci informatycznej Urzędu. W czasie wspomnianych przerw w dostawie energii elektrycznej Biuletyn Informacji Publicznej był niedostępny w sieci Internet. Wraz z przywróceniem zasilania serwis jest automatycznie uruchamiany.*

*Podjęte działania wobec wyżej wymienionych incydentów ograniczają się do odpowiedniej konfiguracji serwera, który po odzyskaniu zasilania automatycznie uruchamia kluczowe usługi sieciowe, oraz posiadania zapasowych urządzeń sieciowych, umożliwiających szybką ich wymianę w razie awarii sprzętu.*

[Dowód: akta kontroli str.49-50 ]

Poprzez zamieszczenie w protokole kontroli niżej wymienionych pouczeń kontroler informuje Pana Burmistrza Miasta Łomianki o przysługującym Jemu prawie:

- zgłoszenia przed podpisaniem protokołu kontroli, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego protokołu kontroli, pisemnych, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o NIK);
- odmowy podpisania niniejszego protokołu kontroli, z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni, wyjaśnień dotyczących przyczyn odmowy podpisania protokołu kontroli (art. 57 ust. 1 ustawy o NIK). W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni - zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK - biegnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia;

- złożenia z własnej inicjatywy na piśmie dodatkowych wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli, w terminie uzgodnionym z kontrolerami (art. 59 ust. 2 ustawy o NIK).

O przeprowadzonej kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod poz. 24 w dniu 31 maja 2012 r.

Łomianki, dnia 6 lipca 2012 r.

Jerzy Kęcik

Starszy inspektor kontroli państwowej

Łomianki, dnia 20 lipca 2012 r.

Tomasz Dąbrowski  
**BURMISTRZ**

Tomasz Dąbrowski

Burmistrz Gminy Łomianki

W dniu 20 lipca 2012 r. jeden egzemplarz protokołu kontroli przekazano Burmistrzowi Gminy Łomianki Panu Tomaszowi Dąbrowskiemu.

[Dowód: akta kontroli str.205]