



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-12/2012

P/12/017

# 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](mailto:lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Krzysztof Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83629 z dnia 29 października 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dygowie, ul. Kolejowa 1, 78-113 Dygowo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Paweł Zawadzki, Wójt Gminy Dygowo.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie<sup>1</sup> ocenia działalność Pana Wójta w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- przekazywaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego („wojewódzki dziennik urzędowy”) aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych w formacie niezgodnym z wymogami § 5 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 danych<sup>2</sup>
- niezapewnieniu w siedzibie Urzędu mieszkańcom gminy wymaganego treścią art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup> („ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”), wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także aktów prawa miejscowego opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym
- przekazywaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów ze zwłoką wynoszącą od 10 do 77 dni od daty uchwalenia uchwały.
- nieprowadzeniu do czasu kontroli NIK w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę w postaci elektronicznej.

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

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

### 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 od 1 stycznia do 5 listopada 2012 r. organy gminy wydały łącznie 57 uchwał oraz 57 zarządzeń z których 19<sup>4</sup>, zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Na próbie 5 ostatnio przekazanych do publikacji aktów normatywnych ustalono, że stosownie do wymogów art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zostały one przekazane do publikacji w formie elektronicznej i opatrzone były ważnym podpisem elektronicznym przez Przewodniczącą Rady Miejskiej weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu CERTUM QCA<sup>5</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 20-30, 46-62]

2. Wójt umożliwił w serwisie internetowym Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem bip.dygowo.pl wgląd do elektronicznej treści Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz do treści uchwał Rady Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 32-38]

3. Stosownie do wymogów art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zarządzeniem nr 4/2010 z 29.01.2010 r. Wójt ustalił cenę arkusza kopii aktu normatywnego w formacie A4 w kwocie 0,10 zł oraz wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w formacie A4 w kwocie 0,13 zł. Sekretarz Gminy Pani Dorota Gruchała w oświadczeniu podała, że podstawą do określenia tej stawki był oszacowany koszt zużytego papieru, energii elektrycznej, tuszu oraz amortyzacji urządzeń, pokrywający koszty tych wydruków.

[Dowód: akta kontroli str. 43-44]

Ustalone nieprawidłowości

1. Analiza ww. próby 5 aktów normatywnych wykazała, że przekazywane były one do publikacji ze zwłoką od 10 do 77 dni, tj. 3<sup>6</sup> z nich zostały przekazane w terminie 10 dni od daty ich podjęcia, 1<sup>7</sup> w terminie 13 dni i 1<sup>8</sup> po upływie 77 dni. W ostatnim przypadku wniosek o ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym został skierowany w dniu 13.03.2012 r. i pomimo tego, że tekst uchwały przekazano w prawidłowym formacie pliku XML to program przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo w formie załącznika do tej uchwały przekazano w formacie pliku .doc (Microsoft Word), niezgodnym z wymogami § 5 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

<sup>4</sup> W tym 18 uchwał oraz 1 zarządzenie w sprawie przedstawienia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2011 rok oraz informacji o stanie mienia Gminy Dygowo

<sup>5</sup> Unizeto Technologies S.A.

<sup>6</sup> Uchwała nr XXI/140/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 28 września 2012 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie gminy Dygowo, uchwała nr XXI/141/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 28 września 2012 r. w sprawie podziału Gminy Dygowo na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz uchwała nr XXI/142/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy udzielaniu dotacji celowej osobom fizycznym ze środków budżetu Gminy Dygowo na budowę przydomowych oczyszczalni ścieków oraz kryteriów wyboru inwestycji do dofinansowania

<sup>7</sup> uchwała nr XVII/116/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie zmian w uchwale Nr XVII/105/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 12 marca 2012 roku w sprawie przyjęcia programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo

<sup>8</sup> uchwała nr XVII/105/12 Rady Gminy Dygowo z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo

danych<sup>9</sup>. Dopiero 28.05.2012 r. wycofano powyższy akt normatywny i przekazano do ogłoszenia przedmiotową uchwałę w formacie XML wraz z załącznikiem w formacie pliku .pdf, spełniającym powyższe wymogi.

[Dowód: akta kontroli str. 45-62]

Wyjaśniając przyczyny przekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały z załącznikiem w niedozwolonym formacie pliku, odpowiedzialny za przekazywanie do publikacji aktów normatywnych Pan Grzegorz Starczyk, inspektor ds. gospodarki gruntami, gospodarki komunalnej i obsługi Rady Gminy Dygowo poinformował, że jego zdaniem w dniu wysłania przedmiotowej uchwały do publikacji, tj. 13 marca 2012 r. załącznik w formie pliku .doc był właściwym plikiem do chwili zmian wynikających z cyt. wyżej rozporządzenia. Zadaniem składającego wyjaśnienie, gdyby wcześniej a nie 28.05.2012 r. zwrócono mu uwagę na niewłaściwy format to by dokonał wcześniej stosownej zmiany.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Zdaniem NIK, wskazane w wyjaśnieniu okoliczności nie mogą być uwzględnione, gdyż ww. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. zgodnie z którym załącznik do aktu podlegającego ogłoszeniu może być przekazany w postaci pliku XML, bądź pliku .PDF weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i obowiązywało w dniu przekazywania wniosku w sprawie publikacji przedmiotowej uchwały nr XVI/105/12, tj. 13.03.2012 r. i w związku z tym załącznik należało przekazać w wymaganym formacie bez oczekiwania do 28.05.2012 r. na zwrócenie uwagi przez pracownika Redakcji Dziennika Urzędowego.

W sprawie przyczyn przekazywania pozostałych analizowanych uchwał Rady Gminy ze zwłoką od 10 do 13 dni, Pan Grzegorz Starczyk wyjaśnił, że przedmiotowa ustawa nie określa terminu wysłania do publikacji, określa jedynie termin ogłoszenia aktu normatywnego jako niezwłoczny. Stwierdził, że były one przekazywane bez zbędnej zwłoki, w terminie możliwie krótkim na jaki pozwoliły mu inne prowadzone przez niego terminowe sprawy, do których oprócz obsługi Rady Gminy zaliczył sprawy związane z gospodarowaniem nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str. 63-64]

Zdaniem NIK bezzwłoczne przekazywanie aktu normatywnego do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi realizację obowiązku dotyczącego ogłoszenia aktu normatywnego, o którym mowa w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest formą realizacji wymogu ogłoszenia aktu w tym dzienniku, wynikającą z art. 13 ww. ustawy. Zatem zwłoka w przekazaniu aktu normatywnego do publikacji stanowi zwłokę w jego ogłoszeniu.

2. Z naruszeniem art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych do dnia wszczęcia kontroli NIK, w Urzędzie nie prowadzono elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy Dygowo, uniemożliwiając tym samym udostępnienie tego zbioru w sposób określony w art. 28b ust. 1a ww. ustawy. Elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego pod nazwą „Rejestr aktów prawa miejscowego” założony został dopiero w trakcie dokonywania oględzin stron internetowych Urzędu i BIP w dniu 5.11.2012 r. w serwisie <http://bip.dygowo.pl>. Rejestr ten zawierał tytuły aktów wraz z odnośnikami do jego treści w formacie .pdf z możliwością jego wydruku oraz zapisu w postaci elektronicznej, natomiast nie

---

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

zawierał informacji o dacie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i danych promulgacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 32-38]

Wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego, Wójt wyjaśnił, że pracownik zobligowany do prowadzenia takiego rejestru w nawale innych spraw zawodowych przeoczył ten obowiązek. Pracownik ten oprócz obsługi Rady Gminy prowadzi również sprawy z zakresu gospodarki gruntami i nieruchomościami. Wójt oświadczył, że elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego w możliwie krótkim czasie zostanie uzupełniony i będzie prowadzony na bieżąco.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66]

3. Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 9 uchwał Rady Gminy z 18 podlegających publikacji, w tym 8<sup>10</sup> w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r. oraz 1<sup>11</sup> uchwałę w sprawie zmian w uchwale budżetowej Gminy Dygowo na 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 20-26, 31]

Wójt Dygowa wyjaśnił, że interpretując treść art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych uznano w Urzędzie, że uchwał w sprawie zmian w budżecie nie należy ogłaszać w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zwracając uwagę na dokonywane zmiany budżetu gminy w ciągu roku i możliwość sparaliżowania działań gminy i zachwiania jej płynności finansowej w przypadku oczekiwania na ogłoszenie i uprawomocnienie się uchwały w sprawie zmian w budżecie. Ponadto Wójt wskazał na interpretację powyższego przepisu przez RIO w Szczecinie, która w piśmie z 22 sierpnia 2012 r. zajęła oficjalne stanowisko, iż cyt. przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwałę budżetową informując jednocześnie, że Kolegium Izby badając uchwały o zmianie budżetu lub zmianie uchwały budżetowej będzie kwestionowało zapisy dotyczące ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 69-71]

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>12</sup>. Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej narusza również zasadę jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>. Załączona do wyjaśnienia interpretacja Kolegium RIO w Szczecinie nie stanowi obowiązującej wykładni prawa lecz jest jedynie wynikiem stanowiska wypracowanego przez organ nadzoru.

5. Wbrew wymogom określonym w art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie wyznaczono w Urzędzie miejsca powszechnie dostępnego dla osób zainteresowanych dokonaniem wglądu i pobraniem w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych w godzinach pracy Urzędu. Oględziny stron internetowych oraz siedziby Urzędu przeprowadzone w dniu 5.11.2012 r. wykazały, że nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych w siedzibie Urzędu. Wskazane stanowisko komputerowe w pomieszczeniu nr 7 na I piętrze

<sup>10</sup> Uchwały Rady Gminy Dygowo w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r. o nr nr XV/95/12 z 10.02.2012 r., XVI/101/12 z 12.03.2012 r., XVII/112/12 z 11.05.2012 r., XVIII/125/12 z 27.06.2012 r., XIX/132/12 z 13.07.2012 r., XX/135/12 z 20.07.2012 r., XXI/138/12 z 28.09.2012 r., XXII/144/12 z 30.10.2012 r.

<sup>11</sup> Uchwała w sprawie zmian w uchwale budżetowej Gminy Dygowo na 2012 r. nr XVIII/124/12 z 27.06.2012 r.

<sup>12</sup> por. uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Urzędu znajdowało się w pokoju opisanym jako „Radca prawny”, zamykane było na klucz i nie spełniało warunku powszechnej dostępności rozumianej jako „łatwo osiągalne dla wszystkich, niczym nie ograniczone”. Na wskazanym komputerze nie istniało konto powszechnie dostępne a istniejące konta o nazwach „RADCA” oraz „IT” zabezpieczone były hasłami dostępu.

[Dowód: akta kontroli, str. 39-42]

W wyjaśnieniach Wójt stwierdził, że baza lokalowa Urzędu nie pozwala na zorganizowanie zupełnie oddzielnego stanowiska komputerowego a przedmiotowe stanowisko znajduje się w pokoju, który w godzinach pracy Urzędu jest otwarty. Wójt wskazał, że do dnia kontroli NIK nie zgłosił się do Urzędu ani jeden chętny do skorzystania z dostępu do bazy aktów prawnych. Pracownik sekretariatu sąsiadującego z pokojem nr 7 jest przygotowany do udzielenia pomocy w razie zapytań oraz udostępnienia (odblokowania) komputera.

[Dowód: akta kontroli, str. 67-68]

Oględziny stanowiska komputerowego w pokoju nr 7 w obecności pracownika sekretariatu przeprowadzone w dniu 8.11.2012 r. wykazały, że na komputerze istniały konta dwóch użytkowników o nazwach „IT” oraz „RADCA”. Oba konta zabezpieczone były hasłami, których uczestnicząca w oględzinach nie znała.

[Dowód: akta kontroli str. 72-74]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej, do dnia kontroli NIK, nie zamieszczono informacji o możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych w siedzibie Urzędu.

[Dowód: akta kontroli, str. 29-30]

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>14</sup>, wnosi o:

1. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie.
2. Bezwzględne przekazywanie do publikacji aktów normatywnych w wymaganym obowiązujących przepisami formie.
3. Zorganizowanie w siedzibie Urzędu miejsca publicznie dostępnego, umożliwiającego w godzinach pracy Urzędu wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.

## V. 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 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 Szczecinie.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia     listopada 2012 r.

Krzysztof Szczepaniak  
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*