



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ- 4101-16-03/2012  
P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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	Artur Matejko, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 82842 z 17.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gryficach, Plac Zwycięstwa 37, 72-300 Gryfice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Kazimierz Sać, Starosta Powiatu Gryfickiego (dowód: akta kontroli str. 3-5)

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Pana Starosty 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

Pozytywną ocenę uzasadnia podjęcie przez Starostę działań organizacyjnych mających zapewnić prawidłową realizację zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej, a także przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (wojewódzki dziennik urzędowy) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych (...)<sup>2</sup>.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- zwłoki w przekazywaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 7 z 63 uchwał Rady Powiatu Gryfickiego podlegających ogłoszeniu w 2012 r. ,
- ustaleniu ceny wydruków aktów prawnych w sposób niezgodny z art. 28a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych<sup>3</sup>,
- zamieszczania na stronie internetowej aktów prawa miejscowego podejmowanych przez Powiat w formacie nie spełniającym wymagań rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych.

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

<sup>2</sup> Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 289, poz. 1699), dalej zwane „rozporządzeniem Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., dalej zwana „ustawą o promulgacji”

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### I. Działania organizacyjne Starosty w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu faktycznego

1. W ramach przygotowania Starostwa Powiatowego w Gryficach (dalej Starostwo) do realizacji nowych obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o promulgacji oraz rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych, podejmowano działania organizacyjne polegające m.in. na:

- a) zakupie oprogramowania do tworzenia prawa miejscowego w formacie XML;
- b) przeprowadzaniu codziennych spotkań kierownictwa Starostwa podczas których m.in. prowadzona była dyskusja nad sprawami bieżącymi dotyczącymi zmian w prawie;
- c) skierowaniu pracowników merytorycznych na szkolenia i spotkania organizacyjne w zakresie elektronicznej promulgacji prawa (w tym w szkoleniu organizowanym przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w październiku 2011 r.);
- d) określeniu zadań w zakresie promulgacji prawa w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa<sup>4</sup> oraz zakresach czynności pracowników Wydziału. Zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych w postaci elektronicznej realizowane były w latach 2011-2012 przez Wydział Administracyjny i Spraw Obywatelskich. Do zadań ww. Wydziału, stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Starostwa, należało m.in. współdziałanie z administracją rządową w województwie, organizacja obsługi administracyjno – gospodarczej Starostwa, obsługa administracyjna Przewodniczącego Rady i radnych, opracowywanie projektów aktów prawa miejscowego.

Zadania przypisano:

- Sekretarzowi Powiatu<sup>5</sup> - w zakresie nadzoru,
- Staroście Powiatu Gryfickiego – w zakresie określenia poziomu uprawnień pracowników (w tym dostępu w trybie edycji) do serwisu internetowego;
- inspektorowi ds. obsługi informatycznej<sup>6</sup> w Wydziale Administracyjnym i Spraw Obywatelskich Starostwa - wykonanie przypisania określonych praw dostępu do informacji w systemie informatycznym Starostwa oraz prowadzenie rejestru osób dopuszczonych do systemu.

W zakresach czynności:

- Inspektora w Wydziale Administracyjnym i Spraw Obywatelskich Starostwa wskazano szczegółowo zadania związane z przekazywaniem podjętych przez Radę uchwał do organów nadzoru, w tym za pomocą systemów elektronicznych, wnioskowanie do Wojewody Zachodniopomorskiego o publikacje aktów prawnych za pomocą systemów elektronicznych z wykorzystaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego;

<sup>4</sup> Uchwałą nr IV/31/11 Rady Powiatu w Gryficach z 26.01.2011 r. przyjęto Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Gryficach z mocą obowiązującą od 1.02.2011 r.

<sup>5</sup> Zarządzeniem Starosty nr 16/AiSO/2005 z 31.11.2005 r. wyznaczono Sekretarza Powiatu na Administratora Bezpieczeństwa Informacji w Starostwie Powiatowym w Gryficach

<sup>6</sup> Zarządzeniem Starosty nr 03/AiSO/2005 z 2.06.2005 r. powołano administratora systemów i sieci teleinformatycznych w Starostwie Powiatowym w Gryficach

- osób zatrudnionych na stanowisku Inspektora i Specjalisty w Wydziale Administracyjnym i Spraw Obywatelskich Starostwa wskazano zadania związane z prowadzeniem i aktualizacją Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP);

- Inspektora ds. obsługi informatycznej w Wydziale Administracyjnym i Spraw Obywatelskich Starostwa wskazano m.in. koordynowanie działań związanych z utrzymaniem i aktualizacją certyfikatów serwisów internetowych, koordynowanie działań związanych z utrzymaniem i aktualizacją certyfikatów bezpiecznego podpisu elektronicznego do publikacji aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 10 - 10A, 14 - 48,170)

2. W okresie objętym kontrolą 10 osób posiadało podpis elektroniczny służący do obsługi zbiorów aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego stanowionego przez Powiat, tj. Przewodniczący Rady Powiatu oraz 9 pracowników Starostwa. W Starostwie nie ustalono pisemnych procedur zarządzania bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz przechowywania tych podpisów.

(dowód: akta kontroli str. 167, 174)

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: *„Pracownicy Starostwa Powiatowego w Gryficach uczestniczyli w szkoleniach zorganizowanych przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki. Trzy osoby bezpośrednio związane z procesem publikacji aktów normatywnych Pani Justyna Roszyk inspektor w wydziale Administracyjnym i Spraw Obywatelskich, Pan Mariusz Pietrzak, inspektor ds. obsługi informatycznej oraz Pan Stanisław Hołubczak – Sekretarz Powiatu uczestniczyły w szkoleniach organizowanych przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki. Tematyka szkoleń obejmowała oprogramowanie oraz sposób przesyłania aktów normatywnych do publikacji w zachodniopomorskim Dzienniku Urzędowym.”*

(dowód: akta kontroli str. 187)

3. Zbiór uchwał stanowionych przez Radę Powiatu Gryfickiego podawano do publicznej wiadomości na stronie internetowej BIP (spow.gryfice.ibip.pl). Utworzenie i prowadzenie strony internetowej BIP powierzono dostawcy zewnętrznemu – ZETO Sp. z o.o. w ramach umowy nr 9/ZP/AiSO/10 z 1.02.2010 r.<sup>7</sup>

W umowie z ww. podmiotem zawarto zapisy dotyczące zapewnienia ciągłości działania strony internetowej BIP Starostwa. Ponadto, zleceniobiorca zobowiązał się do zagwarantowania bezpieczeństwa teleinformatycznego i telekomunikacyjnego dla zasobów Powiatu.

Właścicielem i administratorem serwera realizującego serwis publicznego udostępniania aktów prawa miejscowego była ww. firma zewnętrzna.

Starostwo zabezpieczyło sobie dostęp do danych, przechowywanych na serwerze, poprzez wykonywanie kopii danych przez pracownika Starostwa - Inspektora ds. obsługi informatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 137-156)

Starostwo dysponowało prawem do domeny internetowej, pod którą znajdował się serwis internetowy, zawierający m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez jej organy.

(dowód: akta kontroli str. 137-156,170-171)

4. W Starostwie obowiązywała *Polityka Bezpieczeństwa* wprowadzona zarządzeniem Starosty Powiatu Gryfickiego nr 15/AiSO/2005 z 31.11.2005 r.<sup>8</sup> Dodatkowo obowiązywała *„Instrukcja zarządzania systemem informatycznym*

---

<sup>7</sup> Upřednio obowiązywały z ZETO Sp. z o.o. umowa nr 17/SP/WAiSO/03 z 20.03.2003 r. do której zawarto 3 aneksy.

<sup>8</sup> dalej PB.

służącym do przetwarzania danych osobowych” wprowadzona zarządzeniem nr 4/AiSO/11 Starosty Powiatu Gryfickiego z 10.08.2011 r.<sup>9</sup>

PB i Instrukcja regulowała m.in. zagadnienia związane z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem oraz archiwizowaniem danych.

Obowiązująca w Starostwie PB i Instrukcja nie regulowały zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczeniem oraz archiwizowaniem aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych, w tym zagadnień związanych z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego. Pomimo, iż PB i Instrukcja miały zastosowanie do całego systemu informatycznego Starostwa, w schemacie systemu informatycznego Starostwa nie zostały uwzględnione programy wykorzystywane przez Wydziały Starostwa w latach 2011-2012 do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 48-79)

5. Do ochrony systemu informatycznego przed szkodliwym oprogramowaniem, zgodnie z zasadami określonym w PB i Instrukcji, wykorzystywano w Starostwie licencjonowane oprogramowanie antywirusowe, które poddawano codziennej (w trybie co 1 godzinę) aktualizacji. Oprogramowanie zapewniało ochronę systemu plików, poczty elektronicznej oraz dostępu do stron internetowych stacji roboczych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.119-123)

W Starostwie Powiatowym wykonywano kopie zapasowe danych informatycznych, w sposób określony w PB i Instrukcji, w szczególności plików zawierających wydane przez Starostwo akty prawne. Odtworzone kopie dziesięciu skompresowanych plików archiwów, zawierających akty prawne, były spójne. Treść aktów zamieszczonych na stronach internetowych BIP Starostwa Powiatowego i zawartych w archiwum była zgodna.

(dowód: akta kontroli str. 48-79, 10-10A, 113-114, 118-123, 172)

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: *„Polityka bezpieczeństwa jest dokumentem utworzonym na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych.*

*Starosta Powiatu Gryfickiego wprowadził zarządzenie nr 15/AiSO/2005 z dnia 31.11.2005 r. w sprawie prowadzenia Polityki Bezpieczeństwa oraz zarządzenie nr 4/AiSO/2011 z dnia 10.08. 2011 r. aktualizujące poprzednio wydane 5/WF/02 z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie ustalenia instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.*

*Wprowadzie wyżej wymienione dokumenty zostały stworzone na bazie ustawy o ochronie danych osobowych i dla zapewnienia właściwego przestrzegania ustawy jednak z ich treści wynika, że odnoszą się do całości zagadnień związanych z procesem przepływu informacji w systemach informatycznych Starostwa Powiatowego w Gryficach.*

*Mając na uwadze konieczność nowelizacji wprowadzonych instrukcji a przede wszystkim obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, dokumentacja jest stale monitorowana w zakresie zgodności z dyspozycjami wynikającymi z przepisów prawa oraz w zakresie powstawania zagrożeń płynących z postępu technologicznego. W 2012 r. w Starostwie Powiatowym była prowadzona kontrola doraźna Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w Warszawie, która nie zwróciła uwagi na nieprawidłowości zawarte w „polityce bezpieczeństwa”.*

---

<sup>9</sup> dalej Instrukcja.

*W ramach prowadzonej kontroli zarządczej tematyka bezpieczeństwa informacji w systemach elektronicznych będzie zaplanowana do badania w 2013 r.”*

(dowód: akta kontroli str. 189)

6. Wydatki poniesione przez Starostwo Powiatowe w związku z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej wyniosły: w 2011 r. – 8.116,77 zł; w 2012 r. (do 31.08) – 11.347,98 zł. Powiat Gryficki nie otrzymał dotacji z budżetu państwa na promulgację prawa w postaci elektronicznej. Wydatki te klasyfikowane były w dziale 75020 w § 4300 (zakup usług obcych).

W kontrolowanym zakresie dokonywano zakupów o wartości nie przekraczającej równowartości w złotych kwoty 14 tys. euro, (bez obowiązku zastosowania ustawy pzp<sup>10</sup>).

(dowód: akta kontroli str.127-130)

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.

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: *„W Starostwie Powiatowym w Gryficach dotychczas nie ustalono ściśle reguł nadawania podpisu elektronicznego. Zarządzanie certyfikatami podpisu elektronicznego odbywa się w oparciu o metodykę wypracowaną we własnym zakresie przez administratora sieci z zachowaniem zasad bezpieczeństwa i troski o racjonalne wykorzystanie środków publicznych.*

*W pierwszej kolejności przeanalizowane zostały procesy i aplikacje gdzie wymagane jest aby dokumenty podpisywane były przy użyciu bezpiecznego kwalifikowanego certyfikatu. W jednostkach organizacyjnych Powiatu Gryfickiego są to następujące obszary:*

- *System finansowo - księgowy z programem „Płatnik” do przesyłania formularzy elektronicznych do ZUS,*
- *System finansowo – księgowy z oprogramowaniem sprawozdawczości budżetowej „Besti@”,*
- *System publikacji aktów prawnych w Zachodniopomorskim Dzienniku Urzędowym „Edytor XML”,*

*Wszystkie osoby biorące udział w procesach związanych z wymienionymi wyżej systemami zostały wyposażone w karty elektroniczne z bezpiecznym certyfikatem kwalifikowanym.*

*Ponadto na potrzeby Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej dwie osoby korzystają z profilu zaufanego platformy EPUAP zweryfikowanego w tutejszym Urzędzie Skarbowym.”*

(dowód: akta kontroli str. 171,186-187)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Pana Starostę działania organizacyjne w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Zdaniem NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne w Starostwie, w tym podział zadań określony w zakresach czynności pracowników oraz ich kwalifikacje i odbyte szkolenia sprzyjały prawidłowej realizacji obowiązków związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej. W opinii NIK postanowienia obowiązującej umowy z 1.02.2010 r. z ZETO sp. z o.o. zapewniają utrzymanie strony internetowej

10 ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej „ustawa pzp”.

BIP, za pośrednictwem której Starostwo realizuje obowiązki związane z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej.

NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie przez Starostwo postanowień PB i Instrukcji, w tym w szczególności zasad zabezpieczenia antywirusowego, tworzenia i przechowywania kopii zapasowych zbiorów aktów prawa miejscowego na informatycznych nośnikach danych i programów do ich obsługi.

## **II. Przygotowywanie i przekazywanie aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępnianie aktów prawnych**

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2012 r. Rada Powiatu Gryfickiego podjęła 63 uchwały, Zarząd Powiatu podjął 105 uchwał, Starosta Powiatu Gryfickiego wydał 22 zarządzenia. 17 z tych aktów podlegało zgodnie z ustawą o promulgacji, obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (w tym 15 uchwał Rady Powiatu Gryfickiego oraz 2 zarządzenia Starosty Powiatu Gryfickiego<sup>11</sup>). Ustalono, że 8 uchwał Rady Powiatu<sup>12</sup> i 2 zarządzenia Starosty Powiatu Gryfickiego przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 20 do 55 dni kalendarzowych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 108-109, 94 193-202)

2. Badanie próby 10 aktów prawnych (100% przekazanych do ogłoszenia w dzienniku urzędowym wg stanu na 31.08.2012 r.) wykazało, że zgodnie z §§ 3 i 6 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych:

- sporządzono je w wymaganym formacie XML,
- opatrzone zostały przez Przewodniczącego Rady Powiatu (w przypadku zarządzeń – podpisem Starosty) bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

Wymienione wyżej akty prawa miejscowego (8 uchwał Rady Powiatu i 2 zarządzenia Starosty) zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w terminie od 2 do 4 dni od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu, za wyjątkiem jednego aktu (uchwały Rady Powiatu Gryfickiego nr XVII/119/12 z 1.03.2012), który został opublikowany po 62 dniach kalendarzowych od jego wysłania. Nie wystąpiły przypadki zwrócenia aktów prawnych do poprawy z uwagi na wymogi techniczne (tj. format zbioru danych – format pliku). Natomiast wystąpiły 2 przypadki (na 10 badanych) skutkujące potrzebą ponownej transmisji za pomocą łączy teleinformatycznych, tj. dla 2 aktów prawnych: uchwały Rady Powiatu Gryfickiego nr XVIII/135/12 z 28.03.2012 (wniosek nr 06717 z 20.04.2012 i ponowny wniosek nr 0661156 z 21.05.2012 r.) oraz uchwały Rady Powiatu Gryfickiego nr XXII/172/12 z 29.08.2012 r. (wniosek nr 085870 z 18.09.2012 r. i ponowny wniosek z 18.09.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 94-107)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta Powiatu Gryfickiego podał, że przyczyną wysłania ponownych wniosków były występujące różnice pomiędzy dokumentem przesłanym w formie papierowej a dokumentem elektronicznym. W związku z

11 Zarządzenia Starosty nr: 1/PCPR/2012 i 2/PCPR/2012 z 21.01.2012 r. z 21.01.2012

12 Uchwały Rady Powiatu Gryfickiego: nr: XVII/119/12 i XVVII/122/12 z 1.03.2012 r.; nr: XVII/122/12 i XVIII/135/12 z 28.03.2012 r.; nr XX/156/12 z 27.06.2012; nr: XXII/172/12, XXII/164/12, XXII/171/12, XXII/169/12 z 29.08.2012

powyższym wystąpiła konieczność ponownego przygotowania dokumentów do wysyłki do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 184-185)

3. Osiem aktów prawnych umieszczono w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego prowadzonym na ww. stronie BIP w zakładce „Uchwały Rady Powiatu IV Kadencji” w formacie doc<sup>13</sup>. Dwa akty prawne (zarządzenia Starosty Powiatu nr 1/PCPR/2012 i 2/PCPR/2012) nie zostały zamieszczone na stronie BIP Starostwa, mimo, że zostały przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 108 -112)

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: *„(...) W interpretacji prawnej Starostwa zarządzenia Starosty (nr 1/PCPR/2012 i nr 2/PCPR/2012 z 20.03.2012 r.) przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego nie stanowią aktów prawa miejscowego a jedynie przepis szczegółowy wymaga jego publikacji w Dzienniku”.*

(dowód: akta kontroli str. 180)

Sekretarz Powiatu w związku z pełnionym nadzorem nad promulgacją prawa w postaci elektronicznej wyjaśnił: *„Zarządzenia Starosty, które nie zostały zamieszczone na stronach BIP(nr 1/PCPR/2012 i 2/PCPR/2012) nie stanowią aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 i 42 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. ) akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu w formie uchwały. Wymienione zarządzenia wydane zostały na podstawie aktów prawnych szczegółowych nakazujących ich publikację w dzienniku urzędowym województwa.”*

(dowód: akta kontroli str. 180)

4. Na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Gryficach (spow.gryfice.ibip.pl) nie zamieszczono odnośników (linków) do Monitora Polskiego, Dziennika Ustaw i Dzienników Urzędowych Województwa Zachodniopomorskiego. Na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Gryficach (www.gryfice.pl)<sup>14</sup> umieszczono tylko odnośniki (linki) do strony BIP Starostwa, Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego oraz do strony Rządowego Centrum Legislacji.

(dowód: akta kontroli str. 108 -109, 110-112)

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: *„Strukturę strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej oraz Standardy struktury stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. W związku z tym, że jest to ściśle zdefiniowany rozporządzeniem dokument Starosta Powiatu Gryfickiego przygotował podmiotową stronę BIP zgodnie z wytycznymi określonymi w akcie prawnym.*

*Wskazania Pana Inspektora NIK w sprawie odsyłaczy do wymienionych publikacji zostaną wprowadzone w trakcie kontroli na bieżąco.”*

(dowód: akta kontroli str. 181)

5. Dla interesantów Starostwa przygotowano jedno stanowisko komputerowe (w pokoju tzw. Lokalnym Punkcie Informacyjnym) z dostępem do Internetu oraz pozwalającym na zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive) służące również do udostępniania aktów prawa miejscowego

<sup>13</sup> Przy tworzeniu aktów prawnych w postaci elektronicznej wykorzystywano oprogramowanie „Edytor XML Legislators”.

<sup>14</sup> Na tej stronie zlokalizowany jest również odnośnik do strony BIP Starostwa.



Starostwa. Informację o możliwości zapoznania się z aktami prawa miejscowego podano też na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa.

(dowód: akta kontroli str.124-126)

6. W Starostwie obowiązywała uchwała Nr 389/136/02 Zarządu Powiatu w Gryficach z 9.01.2002 r. w sprawie stawek opłat za sporządzenie kopii dokumentów lub danych na wniosek strony. Wg § 2 ww. uchwały stawki opłat za sporządzenie kopii dokumentów lub danych w formacie A4 wynosiły: 7 zł za kopię liczoną do 30 stron, 9 zł za kopię liczącą od 31 do 50 stron, 3 zł za każde następne rozpoczęte 10 stron powyżej 50 stron.

(dowód: akta kontroli str.11-12)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród 15 uchwał Rady Powiatu podlegających ogłoszeniu, 7 uchwał<sup>15</sup> nie zostało przekazanych do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Naruszono tym art. 13 pkt 7 ustawy o promulgacji<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 80 - 85)

Jako przyczynę nieprzekazania do ogłoszenia ww. uchwał Rady Powiatu dotyczących zmian w budżecie na rok 2012 oraz wykonania budżetu Powiatu Gryfickiego za 2011 r. Starosta wskazał, że zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych obowiązku publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwały budżetowe. Jak podał Starosta stanowisko to Regionalna Izba Obrachunkowa potwierdziła w piśmie z 22.08.2012 r.

W ww. piśmie RIO w Szczecinie stwierdziła, że „(...) zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 172) obowiązku publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwały budżetowe. W świetle powyższych uregulowań 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. 157, 181)

W ocenie NIK uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.<sup>17</sup> Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej jest również niezgodnym z realizacją zasady jawności finansów publicznych wyrażonej w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup>.

2. W wyniku badania 10 aktów prawnych (8 uchwał Rady Powiatu i 2 Zarządzeń Starosty) ustalono, że przekazywano je do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w terminach od 20 do 55 dni kalendarzowych od ich podjęcia, przy czym dla 5 z nich okres przekazania wynosił powyżej 30 dni kalendarzowych, tj. od 33 do 55 dni.

<sup>15</sup> 6 uchwał w sprawie zmiany budżetu na 2012 r. i 1 uchwała dot. wykonania budżetu za 2011 rok.

<sup>16</sup> Uchwały Rady Gminy nr: XV/117/12 z 26.01.2012 r., XVII/128/12 z 29.03.2012 r., XVIII/141/12 z 26.04.2012 r., XIX/151/12 z 28.06.2012r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji akty normatywne ogłasza się w sposób niezwłoczny, a dla niezwłocznego ogłoszenia niezbędne jest ich niezwłoczne przekazanie do ogłoszenia.

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił: „*Dokument w postaci papierowej dostarczony jest do biura Rady Powiatu na 7 dni przed sesją i taki dokument zostaje uchwalony na sesji Rady Powiatu. Następnie dokument w wersji papierowej przesyłany jest w ciągu 7 dni do Wydziału Nadzoru i Kontroli Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Następnie pracownik biura Rady Powiatu otrzymuje dokument wygenerowany za pomocą systemu „EDYTOR XML” po otrzymaniu dokumentu w wersji xml następuje porównanie wniosku z uchwalonym dokumentem. W związku z tym, że dokument elektroniczny musi być tożsamy z przesłanym wcześniej dokumentem w formie papierowej proces komunikacji pomiędzy biurem rady a osobą merytorycznie odpowiedzialną za akt normatywny może się wydłużyć w zależności od faktu czy nie występują różnice pomiędzy dokumentami.*

*Pracownik odpowiedzialny za przesyłanie dokumentów do publikacji został przeszkolony w zakresie terminów przekazywania dokumentacji do publikacji i w najbliższym czasie zostanie wysłany na szkolenie zewnętrzne w tym zakresie.”*

(dowód: akta kontroli str. 106 -109, 184)

NIK zwraca uwagę, iż termin wejścia w życie aktów podlegających publikacji w dzienniku urzędowym jest warunkowany dniem jego ogłoszenia, dlatego też wskazane jest niezwłoczne ich przekazywanie do ogłoszenia. W opinii NIK ustawa o promulgacji nie wiąże wykonania obowiązku ogłaszania aktów prawnych z przebiegiem procedury nadzorczej, a przyjęta w Starostwie praktyka znacznie opóźnia proces publikacji określonych w ustawie o promulgacji aktów prawnych.

3. Na stronie BIP-u Starostwa Powiatowego w Gryficach akty prawa miejscowego zamieszczane były w formacie pliku doc.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych dokumenty elektroniczne zawierające akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu na podstawie ustawy o promulgacji sporządza się w formacie XML. Wg § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia akty podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formacie PDF albo w formacie XML, o którym mowa w § 3, w sposób umożliwiający wizualizację treści w postaci pliku PDF.

(dowód: akta kontroli str. 112)

Starosta Powiatu Gryfickiego, w sprawie formatu pliku, w jakim były ogłaszane akty prawa miejscowego na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Gryficach wyjaśnił:

*„(...) Starosta Powiatu Gryfickiego przygotowuje akty normatywne podlegające ogłoszeniu za pomocą oprogramowania „Edytor XML, Legislador” , którego producentem jest firma Administration And Business Consulting. Dokument wynikowy w postaci zbioru .zipx przesyłany jest do publikacji w Zachodniopomorskim Dzienniku Urzędowym. Zbiór uchwał Starosty Powiatu dostępny jest na serwerze utrzymywanym przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki pod adresem <http://e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl>, dokument ten całkowicie jest zgodny z zapisami rozporządzenia. W biuletynie zamówień publicznych prowadzony jest rejestr uchwał Rady Powiatu oraz rejestr uchwał Zarządu Powiatu w związku z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wobec tego nie potraktowano zapisu § 8 jako odnoszącego się do rejestru na stronach BIP.*

*W trakcie kontroli podjęto działania przy konwersji zbiorów do formatu PDF. Do zakończenia kontroli zostanie wprowadzona zmiana w celu publikacji zbiorów w formacie PDF.”*

(dowód: akta kontroli str. 112,108-109, 182)

4. Zgodnie z art. 28a ustawy o promulgacji kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków. Uchwałą Nr 389/136/02 Zarządu Powiatu w Gryficach z 9.01.2002 r. w sprawie stawek opłat za sporządzenie kopii dokumentów lub danych na wniosek strony ustalono cenę w wysokości 7 zł za kopię liczoną do 30 stron, 9 zł za kopię liczącą od 31 do 50 stron, 3 zł za każde następne rozpoczęte 10 stron.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Starosta Powiatu Gryfickiego w złożonych wyjaśnieniach podał, że Zarząd Powiatu przyjął kalkulację kosztów w najniższym przedziale do 30 stron. Koszt wydruku jednego arkusza oszacowano jako sumę kosztów: eksploatacyjnych urządzenia, amortyzacyjnych urządzenia, kosztu alternatywnego dla pracownika biorącego udział przy procesie.

(dowód: akta kontroli str.11-12, 186)

Zdaniem NIK ustalona w Starostwie cena wydruków nie odpowiada wymogom wskazanym w art. 28a ustawy o promulgacji, w którym wskazano, że należy ustalić cenę za arkusz wydruku.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W prowadzonym przez Starostę zbiorze aktów prawnych (za 2012 rok) nie zamieszczono, do dnia 30 września 2012 r., daty ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego oraz danych promulgacyjnych. W przypadku aktów prawa miejscowego, ich wejście w życie warunkowane jest upływem określonego terminu od ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 110 - 112)

Starosta wskazał, że „(...)aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie stanowią o konieczności podawania daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Wprowadzono obowiązek podawania daty ogłoszenia w Dzienniku od stycznia 2012r.”

(dowód: akta kontroli str. 183)

Zdaniem NIK niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego może utrudniać ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

2. NIK zwraca uwagę, że na stronie internetowej Starostwa ([www.gryfice.pl](http://www.gryfice.pl)) oraz na stronie BIP Starostwa ([spow.gryfice.ibip.pl](http://spow.gryfice.ibip.pl)) nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Starostwa, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku. Ponadto nie podano daty umieszczenia (daty opublikowania) aktów prawnych na stronie BIP Starostwa, co zdaniem NIK utrudnia skuteczny nadzór nad terminowością i rzetelnością publikowania aktów prawa miejscowego w BIP.

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił, że „(...) aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie stanowią o konieczności informowania w BIP o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Starostwa. W trakcie kontroli umieszczono informację na stronie

internetowej o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.”

(dowód: akta kontroli str. 186)

Starosta Powiatu Gryfickiego w sprawie nie podawania dla aktów prawa miejscowego daty ich zamieszczenia na stronie BIP wyjaśnił: „W Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi się Rejestr Uchwał Rady Powiat jako jeden dokument połączony odnośnikami (linkami) z poszczególnymi aktami prawa w formie elektronicznej. Na stronie bip jest informacja o dacie umieszczenia rejestru oraz ostatniej aktualizacji rejestru.

(dowód: akta kontroli str.183)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o promulgacji Starosta powinien prowadzić w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat i udostępniać go do wglądu m.in. za pośrednictwem Internetu.

Uchwały Rady Powiatu i Zarządu Powiatu udostępniane są na stronie BIP (<http://spow.gryfice.ibip.pl>) w dziale „Organizacja działania samorządu powiatowego”, w tym uchwały z 2012 r. w zakładce „Rada Powiatu Gryfickiego IV kadencji 2010-2014” oraz „Zarząd Powiatu Gryfickiego IV kadencji. W ww. zbiorach aktów wydanych przez poszczególne organy powiatu znajdują się wszystkie akty prawne stanowiące przez te organy.

Starosta Powiatu Gryfickiego w złożonych wyjaśnieniach podał, że *prowadzi wykaz aktów prawa miejscowego stanowiącego przez Powiat Gryficki, choć nie wyodrębnił zbiorów aktów prawa miejscowego w prowadzonym BIP.*”

(dowód: akta kontroli str.110-112, 179-180)

Zdaniem NIK z uwagi na obszerność zbioru wszystkich podjętych przez organy Starostwa uchwał, obywatel może mieć problem z szybkim dotarciem do aktów prawa miejscowego.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Pana Starostę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

#### 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>19</sup> wnosi o:

1. Przekazywanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Powiatu w sprawie dokonywanych zmian w budżecie oraz sprawozdań rocznych z wykonania budżetu Powiatu.
2. Zamieszczanie na stronie internetowej aktów prawa miejscowego podejmowanych przez Powiat w formacie spełniającym wymagania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych (...).
3. Podjęcie działań w celu aktualizacji zapisów PB i Instrukcji do zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

4. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia niezwłocznego przekazywania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
5. Określenie, zgodnie z art. 28a ustawy o promulgacji, ceny arkusza wydruku aktu prawnego.
6. Podanie do publicznej wiadomości na stronach internetowych informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.
7. Zamieszczanie w zbiorze aktów prawa miejscowego informacji o dacie ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych.

#### **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 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.

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

Szczecin, dnia        października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Artur Matejko  
st. inspektor k. p.