



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-09/2012

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/017 - Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
<i>Kontroler</i>	Artur Matejko, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 83616 z dnia 16.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Malechowie, 76-142 Malechowo 22A
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pan Jan Szlufik, Wójt Gminy Malechowo (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> 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

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- niezwłoczne przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (Dziennik Urzędowy) aktów prawa miejscowego w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach,
- prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę,
- przyjęcie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie Gminy, które umożliwiają mieszkańcom powszechny wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### **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

W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2012 r. Rada Gminy wydała 71 uchwał oraz Wójt Gminy wydał 63 zarządzenia. 39 uchwał Rady Gminy oraz 1 zarządzenie Wójta podlegało zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup>, obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym. Do ogłoszenia przekazano 33 uchwały i 1 zarządzenie<sup>3</sup>. Ustalono, że ww. 33 uchwały przekazano do Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie od 2 do 4 dni roboczych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 106-125)

Badanie 5 uchwał Rady Gminy<sup>4</sup> (ostatnio uchwalonych) z 33 przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wykazało, że zgodnie z §§ 3 i 6 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>5</sup>:

- sporządzono je w formacie XML;

- opatrzone zostały przez Przewodniczącą Rady Gminy bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.<sup>6</sup> Nie wystąpiły przypadki zwrócenia przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki przesłanego do publikacji aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str.124A-125A, 143-144, 103)

Wójt Gminy wyjaśnił, że „(...) pracownicy zostali na wniosek Sekretarza Gminy przeszkoleni przez informatyka w zakresie obsługi programu „Edytor XML Legislador”. Dotychczas nie były zgłaszane istotne problemy związane z funkcjonowaniem programu. W początkowym okresie korzystania z ww. programu jego funkcjonalność była w stosunku do aktualnie wykorzystywanej wersji ograniczona. Obecnie funkcjonalność programu jest zadowalająca, a poruszanie się w nim nie jest skomplikowane. Program „Edytor XML Legislador” jest kompatybilny z Microsoft Office Word i dlatego pracownicy przy obsłudze nie mają większych problemów. Wystarczy przekopiować treść aktu do Legislatora, który sam przekonwertuje na specjalne znaczniki i zapisze w odpowiednim formacie.”

(dowód: akta kontroli str. 153-154)

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym w terminie od 14 do 84 dni kalendarzowych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 124A-125A,143-144)

Na podstawie badanych aktów prawnych ustalono, że w zbiorze aktów prawa miejscowego podano daty ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym oraz dane

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., dalej ustawa o promulgacji

<sup>3</sup> Zarządzenie nr 174/2012 Wójta z 28.03.2012 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Malechowo za 2011 rok oraz informacji o stanie mienia Gminy Malechowo.

<sup>4</sup> Uchwały Rady Gminy nr: XIX/221/2012, XIX/217/2012 z 12.06.2012 r.; XVIII/204/2012, XVIII/202/2012 z 23.04.2012 r.; XVIII/198/2012 z 29.03.2012 r.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 289, poz. 1699.

<sup>6</sup> Urząd dysponował 8 podpisami elektronicznymi, z tego do promulgacji prawa użytkowano 3 podpisy elektroniczne.

promulgacyjne. Wejście w życie tych aktów prawnych warunkowane było upływem 14 dni od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 134-139)

Badane akty prawne w formacie PDF (dokumenty zostały opracowane w programie do tworzenia aktów prawa pn. „Edytor XML Legislator”) umieszczono w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego, prowadzonym na stronie BIP Urzędu (<http://ug.malechowo.ibip.pl>) w zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”.

Ponadto, na ww. stronie BIP Urzędu umieszczono odnośniki (linki) do Dziennika Ustaw, Dziennika Urzędowego oraz Monitora Polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 134-139, 143-144)

Przeprowadzone oględziny w zakresie stosowanych zabezpieczeń antywirusowych dla komputera z którego aktualizuje się akty prawa miejscowego oraz wybranych komputerów z których m.in. przegląda się ww. zbiory prawa; miejsca przechowywania kopii zapasowych aktów prawa miejscowego; sposobu i trybu tworzenia kopii zapasowych oraz archiwizacji zbiorów aktów prawa miejscowego; odtworzenia kopii zapasowej dla aktów prawa przekazanych do publikacji w Dzienniku Urzędowym, wykazały, że odtworzone kopie ze skompresowanych plików archiwów były spójne, treść aktów zamieszczonych na stronach internetowych BIP Urzędu<sup>7</sup> i zarchiwizowanych była zgodna. Ponadto stwierdzono, że zainstalowane programy antywirusowe były aktywne (działające) i na bieżąco aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 102, 126-130, 141-142)

Zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane są w siedzibie Urzędu. Dla interesantów Urzędu przygotowano jedno stanowisko komputerowe tzw. Info Kiosk z dostępem do Internetu oraz umożliwiono zainteresowanym zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive) w siedzibie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 141-142)

Wójt Gminy wyjaśnił, że dotychczas nie odnotowano problemów ani zgłoszeń z dostępem do strony BIP Urzędu, za pośrednictwem której prowadzony jest zbiór aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Na tablicy ogłoszeń w Urzędzie zamieszczono informację dotyczącą możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 131-132)

Zgodnie z art. 28a ustawy o promulgacji Wójt zarządzeniem nr 224/2012 z dnia 10.10.2012 r. w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku, aktu normatywnego lub innego aktu prawnego lub kserokopii wydruku dokumentu z zakresu udostępniania informacji publicznej ustalił cenę arkusza wydruku aktu prawnego w formacie: A4 i A3 w wysokości odpowiednio: 0,20 zł i 0,32 zł (wydruk jednostronny czarno biały); 0,31 zł i 0,53 zł (wydruk dwustronny czarno biały).

Powyższa cena wydruków została skalkulowana w oparciu o koszty papieru, tonera, energii elektrycznej oraz zakupu poszczególnych rodzajów nośników danych.

(dowód: akta kontroli str. 84-87)

Wójt Gminy poinformował, że „(...) w październiku br., w wyniku dokonanej powtórnej analizy przepisów prawa dotyczących m.in. ogłaszania aktów normatywnych oraz dostępu do informacji publicznej opracowano i wprowadzono w życie zasady oraz cennik dotyczący udostępniania aktów normatywnych oraz informacji publicznej. Zasady te wprowadzono Zarządzeniem Nr 224/2012 Wójta

---

<sup>7</sup> <http://ug.malechowo.ibip.pl>

*Gminy Malechowo z dnia 10 października 2012r. w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego lub kserokopii wydruku dokumentu z zakresu udostępnienia informacji publicznej.(...)"*

(dowód: akta kontroli str. 154)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Do publikacji w Dzienniku Urzędowym nie przekazano 6 uchwał Rady Gminy, dotyczących zmian budżetu Gminy Malechowo na rok 2012<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 106-113)

Jako przyczynę nieprzekazania do ogłoszenia ww. uchwał Rady Gminy Wójt wskazał interpretację *Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którą nie należy zgłaszać zmian budżetu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 151)

W ocenie NIK uchwały dokonujące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</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>10</sup>.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że na stronie internetowej Urzędu ([www.malechowo.pl](http://www.malechowo.pl)) oraz na stronie BIP Urzędu (<http://ug.malechowo.ibip.pl>) nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku. Powyższe informacje zostały zamieszczone na stronach internetowych Urzędu w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

Wójt Malechowa wyjaśnił: *„Istotnie, na stronie BIP informacji o możliwości uzyskania wglądu, dokonania wydruków aktów prawnych i pobrania w postaci elektronicznej nie zamieszczono. Wyszliśmy z założenia, że skoro mieszkaniec ma dostęp w domu do BIPu, to możliwością odpłatnego pobrania, wglądu oraz dokonania wydruków nie będzie zainteresowany (może to zrobić nieodpłatnie we własnym domu). Założeniem naszym jest zamieszczanie w BIP wyłącznie informacji niezbędnych i przydatnych osobom go odwiedzającym, aby nie powodować zbytniego natłoku informacji, a tym samym dążenie do jak największej czytelności strony. Niemniej jednak, obecnie informacja taka została zamieszczona.”*

(dowód: akta kontroli str. 152)

2. NIK zwraca uwagę, że kopie zapasowe aktów prawa miejscowego przechowywane są w pomieszczeniu rady, w zamykanej kasetce na płyty C, w zamykanej na klucz drewnianej szafie, która nie spełniała wymogów bezpieczeństwa informatycznego (brak atestu).

(dowód: akta kontroli str. 140)

Wójt Malechowa wyjaśnił: *„Na obecnym etapie przygotowywania projektu budżetu gminy na rok 2013 został złożony wniosek o ujęcie w nim środków na zakup*

<sup>8</sup> Uchwały Rady Gminy nr: XVII/165/2012 z 16.02.2012 r.; XVII/170/2012 z 29.03.2012 r.; XVIII/200/2012 z 23.04.2012 r.; XIX/216/2012 z 12.06.2012 r.; XX/226/2012 z 27.07.2012 r.; XXI/229/2012 z 25.09.2012 r.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

atestowanej szafy do przechowywania kopii danych na nośnikach (min. klasa S60DIS zgodnie ze standardem EN 1047-1).”

(dowód: akta kontroli str. 154)

#### 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>11</sup>, wnosi o przekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie na 2012 r.

#### 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.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler  
Artur Matejko  
St. inspektor k.p.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82