



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ- 4101-16-10/2012  
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 83617 z 16.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bornem Sulinowie, Al. Niepodległości 6, 78-449 Borne Sulinowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Renata Pietkiewicz - Chmyłkowska, Burmistrz Bornego Sulinowa (dowód: akta kontroli str. 3-7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Pani Burmistrz 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 Panią Burmistrz działań organizacyjnych mających zapewnić prawidłową realizację zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej, stosownie do wymogów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych<sup>2</sup>, a także przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego<sup>3</sup> aktów prawnych w postaci elektronicznej, spełniających wymagania określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych (...) <sup>4</sup>.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- zwłoki w przekazywaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- braku zapisów w wewnętrznych regulacjach Urzędu – Polityce Bezpieczeństwa, odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną, w tym dotyczącej przyjmowania aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz ich publikowania,
- nie podania dla aktów prawnych daty zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Urzędu.

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”

<sup>3</sup> Zwanym dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

<sup>4</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), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

##### 1.1. Przygotowania Urzędu do realizacji obowiązków i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz z rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych

Opis stanu faktycznego

1. W ramach przygotowania Urzędu Miejskiego w Bornem Sulnowie (Urząd) do realizacji nowych obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, podejmowano działania organizacyjne polegające m.in. na:

- a) zakupie oprogramowania i stanowiska komputerowego przeznaczonego do tworzenia prawa miejscowego w formacie XML;
- b) skierowaniu 2 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. oraz w warsztatach szkoleniowych pn. „Elektronizacja prawa” organizowanych przez Centrum Wspierania Administracji „Pro Publico” w czerwcu 2012 r.);
- c) W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu<sup>5</sup>, zawarto zagadnienia związane z wejściem w życie *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych*; zadania te ujęto w zakresach czynności pracowników.

##### 1.2. Powierzenie obowiązków związanych z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w Dzienniku Urzędowym aktów prawnych w postaci elektronicznej realizowane były w latach 2011-2012 przez Referat Organizacyjny Urzędu (Referat). Do zadań ww. Referatu, stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu, należało m.in. prowadzenie ewidencji i zbioru uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń Burmistrza; przygotowywanie uchwał Rady Miejskiej do publikacji i przekazywanie organowi nadzoru; prowadzenie zbioru i udostępnianie dzienników ustaw, monitorów polskich, aktów prawa miejscowego, nadzorowanie trybu udostępniania w Urzędzie informacji publicznej; nadzór nad tablicami ogłoszeń; bieżąca aktualizacja Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) zgodnie z dokumentami, jakie spłynęły od osób odpowiedzialnych za treść, rejestrowanie zmian, ścisła współpraca z kierownikami referatów i poszczególnymi pracownikami w tym zakresie; zakładanie nowych użytkowników, przydzielanie im uprawnień w związku z decyzjami Burmistrza; informowanie Sekretarza Gminy o konieczności

---

<sup>5</sup> Regulamin Organizacyjny (Regulamin) Urzędu wprowadzono Zarządzeniem Burmistrza nr 94/2009 z 21.12.2009 r.; Zmiany do Regulaminu wprowadzono zarządzeniami Burmistrza nr: 97/2009 z 31.12.2009 r., 86/2010 z 14.1.2010 r., 14/2011 z 1.03.2011 r., 90/2011 z 14.11.2011 r., 27/2012 z 27.04.2012 r.

wprowadzenia aktualizacji w Biuletynie Informacji Publicznej w związku ze zmianami w przepisach prawnych.

W ww. Regulaminie organizacyjnym zadania przypisano:

- Sekretarzowi Gminy - w zakresie nadzoru,
- Burmistrzowi – w zakresie określenia poziomu uprawnień pracowników (w tym dostępu w trybie edycji) do serwisu internetowego.

Ponadto, w zakresach czynności pracowników ujęto następujące obowiązki:

- Informatyk w Referacie - przypisywanie określonych praw dostępu do informacji w systemie informatycznym Urzędu oraz prowadzenie rejestru osób dopuszczonych do systemu; aktualizacja BIP zgodnie z dokumentami jakie spłynęły od osób odpowiedzialnych za treść; monitorowanie, sprawdzanie informacji wymagających aktualizacji w BIP; pełnienie roli administrowania BIP; administrowanie i nadzór nad bezpieczeństwem zasobów w kontekście dostępu do Internetu, w tym nadzór nad działaniem skrzynek pocztowych; zabezpieczenie danych poprzez ich stałą archiwizację;
- Inspektor ds. obsługi Rady Miejskiej i Samorządów Lokalnych w Referacie przygotowanie i przekazywanie podjętych przez Radę uchwał do organów nadzoru, prowadzenie ewidencji i zbioru uchwał Rady Miejskiej (w tym jej archiwizowanie, prowadzenie i aktualizacji baz danych w postaci zapisów elektronicznych wg kompetencji merytorycznej komórki organizacyjnej), współpracy z informatykiem w zakresie aktualizacji danych, nadzorowanie trybu udostępniania w Urzędzie informacji publicznej;
- 2 osobom zatrudnionym na stanowisku Referenta ds. Kancelaryjno Biurowych w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu - udostępnianie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, Dziennika Urzędowego interesantom, udzielanie informacji i pomocy interesantom, w tym przy obsłudze tzw. Infomatu znajdującego się w budynku Urzędu, nadzór nad tablicami ogłoszeń Urzędu (wywieszanie ogłoszeń oraz zdejmowanie ogłoszeń po terminie ich wywieszenia), wykonywanie usług ksero na potrzeby interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 14-70, 87-90, 93-100,104-122)

Pani Burmistrz wyjaśniła, że „(...) w projekcie budżetu na rok 2013 zaplanowano środki na modernizację instalacji elektrycznej i zakup urządzenia UPS podtrzymującego napięcie w Infomacie w przypadku braku dostaw energii elektrycznej.”

(dowód: akta kontroli str. 190)

Dodatkowo Pani Burmistrz wyjaśniła, że „Wszelkie problemy związane z programem do tworzenia aktów prawa miejscowego w obowiązującym formacie XML pn. „Edytor XML Legislato” są zgłaszane przez informatyka Urzędu do producenta ww programu. Producent oprogramowania zwykle w krótkim czasie rozwiązuje problem, co w żadnym stopniu nie wpływa na terminowość publikacji aktów.

Informatyk przeszkolił pracownika tworzącego akty prawa miejscowego oraz na bieżąco nadzoruje proces poprawnego tworzenia, podpisywania, wysyłki oraz publikacji aktów. Ponadto dokonuje również konserwacji i bieżącej aktualizacji programu. W Urzędzie Miejskim w Bornem Sulnowie odnotowano jeden przypadek związany w wydajnością stacji roboczej tworzącej obszerny akt prawa miejscowego, który dotyczył miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego. Problem rozwiązano poprzez zakup wydajnej stacji roboczej zdolnej obsłużyć akty o dużej ilości załączników w postaci obszernych map rastrowych.”

(dowód: akta kontroli str. 191)

### **1.3. Planowanie i wydatkowanie środków na realizację obowiązków wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych**

Wydatki poniesione przez Urząd w związku z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej wyniosły: w 2011 r. – 11.124,74 zł; w 2012 r. (do 30.09) – 12.724,12 zł.<sup>6</sup> Wydatki te klasyfikowane były w dziale 750, rozdział 75023 w § 4300 (zadanie dot. przedłużenia umów i licencji), § 4350 (zadanie dot. dostępu do Internetu, utrzymania domeny) § 4410 (zadanie dot. utrzymania BIP i opłat za delegacje na szkolenia z promulgacji prawa), § 4700 (zadanie dot. opłat za szkolenia pracowników w zakresie promulgacji prawa) i § 6060 (zadanie dot. zakupu zestawu komputerowego przeznaczonego do promulgacji prawa). W kontrolowanym okresie dokonywano zakupów o wartości nie przekraczającej równowartości w złotych kwoty 14 tys. euro (bez obowiązku zastosowania ustawy pzp<sup>7</sup>). Gmina nie otrzymała dotacji z budżetu państwa na promulgację prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 124-131)

### **1.4. Zarządzanie przez Burmistrza procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej**

1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie 10 osób posiadało podpis elektroniczny, w tym 4 osoby do obsługi zbiorów aktów prawnych (w tym aktów prawa miejscowego) stanowiących przez Gminę, tj. Przewodniczący Rady oraz pracownicy Urzędu. W Urzędzie nie ustalono pisemnych procedur zarządzania bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz przechowywania tych podpisów.

(dowód: akta kontroli str. 163)

2. Zbiór uchwał stanowiących przez Radę Miejską podawano do publicznej wiadomości na stronie internetowej BIP Urzędu ([www.bip.bornesulinowo.pl](http://www.bip.bornesulinowo.pl)). Akty prawa miejscowego umieszczane były w zakładce „Wykaz aktów prawa miejscowego” na ww. stronie. Utworzenie i prowadzenie strony internetowej BIP Urzędu powierzono dostawcy zewnętrznemu w ramach umowy – porozumienia zawartego w dniu 30.06.2009 r. z Związkiem Miast i Gmin Dorzecza Parsęty (Związek) z siedzibą w Karlinie, tj. utworzonemu wydziałowi w ramach struktury Związku pn. LOSI (Lokalny Operator Społeczeństwa Informacyjnego).

W porozumieniu zawarto zapisy dotyczące m.in. zapewnienia ciągłości działania strony internetowej BIP Urzędu, administrowania systemem BIP oraz zarządzania i administrowania systemem centralnego logowania do systemu, administrowania centralnym archiwum dokumentów elektronicznych, w tym w razie potrzeby awaryjne przywrócenie danych. Ponadto, zleceniobiorca (Związek) zobowiązał się do zagwarantowania bezpieczeństwa teleinformatycznego i telekomunikacyjnego dla zasobów Gminy. Właścicielem i administratorem serwera realizującego serwis publicznego udostępniania aktów prawa miejscowego był Związek.

Urząd zabezpieczył sobie dostęp do danych, przechowywanych na serwerze, poprzez wykonywanie kopii danych przez pracownika Urzędu - Informatyka.

(dowód: akta kontroli str. 151-154, 171-176, 164-166)

Urząd dysponował prawem do domeny internetowej, pod którą znajdował się serwis internetowy, zawierający m.in. akty prawa miejscowego stanowiące przez jej organy.

(dowód: akta kontroli str. 171-176)

<sup>6</sup> do 30.06.2012 r. wynosiły – 9.510,61 zł

<sup>7</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej „ustawa pzp”.

Pani Burmistrz wyjaśniła: „W okresie od 1 stycznia 2012 roku odnotowano dwie przerwy w dostępie do stron BIP Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie, związane było to z przerwą w dostępie do sieci Internet w siedzibie usługodawcy systemu BIP. Łączny czas przerwy nie przekroczył 20 minut i nie odnotowano zgłoszenia ze strony zainteresowanych. Mając na celu podwyższenie dostępności usług związanych z dostępem do aktów prawa miejscowego dla zainteresowanych mieszkańców zaplanowano w przyszłym roku w budżecie Gminy zakup urządzenia podtrzymującego napięcie (UPS) do stanowiska komputerowego przeznaczonego do wglądu aktów prawa miejscowego (infomat).”

(dowód: akta kontroli str. 190-191)

3. W Urzędzie obowiązywała *Polityka bezpieczeństwa systemów informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta i Gminy Borne Sulinowo* (PB) wprowadzona zarządzeniem Burmistrza nr 39/2006 z 7.07.2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

PB określała reguły dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych zawartych w systemach informatycznych Urzędu, w tym tryb zabezpieczenia danych osobowych i zasady kontroli przestrzegania zasad bezpieczeństwa danych osobowych oraz postępowanie w przypadku naruszenia danych osobowych.

Postanowienia obowiązującej PB nie określały m.in.: obszaru przetwarzania danych, wykazu zbiorów danych osobowych, struktury zbiorów danych osobowych i przepływu danych pomiędzy systemami informatycznymi. Ponadto obowiązująca w Urzędzie PB nie regulowała zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem oraz archiwizowaniem danych, w tym z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczeniem oraz archiwizowaniem aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych. Ponadto nie regulowała zagadnień związanych z obsługą programów służących do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego. Pomimo, iż PB miała zastosowanie do całego systemu informatycznego Urzędu, w schemacie systemu informatycznego Urzędu nie zostały uwzględnione programy wykorzystywane przez Referat Urzędu w latach 2011-2012 do edytowania i udostępniania aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 85-66, 164-166)

PB nie była aktualizowana od daty jej ustalenia, pomimo upływu ponad sześciu lat od jej przyjęcia.

Pani Burmistrz wyjaśniła, że w okresie ostatnich dwóch lat był wykonywany przegląd postanowień PB w zakresie zgodności z obowiązującymi wówczas przepisami prawa jak również w zakresie dotyczącym zagrożeń w związku z postępowaniem technologicznym a obecnie zaktualizowana PB jest w fazie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 190,191)

4. Do ochrony systemu informatycznego przed szkodliwym oprogramowaniem, wykorzystywano w Urzędzie licencjonowane oprogramowanie antywirusowe, które poddawano codziennej (w trybie on - line) aktualizacji. Oprogramowanie zapewniało ochronę systemu plików, poczty elektronicznej oraz dostępu do stron internetowych stacji roboczych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.160-162, 169-170)

W Urzędzie wykonywano kopie zapasowe danych informatycznych (raz w tygodniu), w szczególności plików zawierających wydane przez Urząd akty prawne. Odtworzone kopie skompresowanych plików archiwów, zawierających akty prawne, były spójne. Treść aktów zamieszczonych na stronach internetowych BIP Urzędu i zawartych w archiwum była zgodna.

(dowód: akta kontroli str. 157-158)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku zapisów (postanowień) w PB i innych wewnętrznych regulacjach Urzędu odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną, w tym dotyczącej przyjmowania aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz ich publikowania.

(dowód: akta kontroli str. 14-84)

Zdaniem NIK kwestie związane z obiegiem i archiwizacją dokumentów elektronicznych powinny zostać uregulowane w wewnętrznych regulacjach, w szczególności przed rozpoczęciem korzystania z elektronicznych wersji dokumentów oraz plików zawierających przekazywane do ogłaszania akty prawne, na co wskazuje art. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.<sup>8</sup>

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że PB jak również inne wewnętrzne regulacje nie zawierały zapisów dotyczących reguł zarządzania bezpiecznym podpisem elektronicznym, w tym trybu wystąpienia o nadanie, przedłużanie, używanie i anulowanie. Ponadto nie uregulowano zagadnień związanych z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczaniem danych, w tym z tworzeniem, gromadzeniem, udostępnianiem, zabezpieczeniem oraz archiwizowaniem aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych. PB nie była aktualizowana w okresie ostatnich 6 lat.

Pani Burmistrz wyjaśniła: „W okresie ostatnich dwóch lat był wykonywany przegląd postanowień PBI w zakresie zgodności z obowiązującymi wówczas przepisami prawa jak również w zakresie dotyczącym zagrożeń w związku z postępem technologicznym, jednakże w obecnej chwili ze względu na złożoność zagadnień Polityka Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miejskim w Bornem Sulinowie jest w fazie projektu. Kwestie związane z obsługą zbiorów i systemów komputerowych przetwarzających te zbiory między innymi aktów prawa miejscowego zostały uwzględnione w „Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi” będącej załącznikiem projektowanej PBI”

Dodatkowo Pani Burmistrz wyjaśniła: „Wszelkie zasady dotyczące zarządzania podpisami elektronicznymi określa załącznik do projektowanej będącej w fazie finalnej Polityce Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie Miejskim w Bornem Sulinowie. Zawarte w załączniku do PBI paragrafy określają szczegółowo kto i w jaki sposób występuje o nadanie, przedłużenie oraz wycofanie certyfikatów kwalifikowanych do podpisu elektronicznego.”

(dowód: akta kontroli str. 190,191)

NIK pozytywnie ocenia podjęte działania do dnia kontroli mające na celu aktualizację PB i jej wdrożenie w Urzędzie, w tym w szczególności odnośnie zagadnień związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Ocena cząstkowa

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

Zdaniem NIK przyjęte rozwiązania organizacyjne w Urzędzie, 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.

<sup>8</sup> (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698)

W opinii NIK postanowienia obowiązującego porozumienia z Związkiem zapewniają utrzymanie strony internetowej BIP, za pośrednictwem której Urząd realizuje obowiązki związane z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Urząd obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego, określonego w Regulaminie i zakresach czynności poszczególnych pracowników, w tym w szczególności realizacji obowiązku zabezpieczenia antywirusowego, tworzenia i przechowywania kopii zapasowych zbiorów aktów prawa miejscowego na informatycznych nośnikach danych i programów do ich obsługi.

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

### **2.1. Przekazywanie aktów prawnych do publikacji w Dzienniku Urzędowym.**

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2012 r. Rada Miejska w Bornem Sulinowie podjęła 93 uchwały, Burmistrz Bornego Sulinowa wydał 55 zarządzeń. 21 z tych aktów podlegało zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych, obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym (19 uchwał Rady Miejskiej i 2 zarządzenia Burmistrza). Ustalono, że do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 12 (63,2%) z 19 uchwał Rady Miejskiej<sup>9</sup>. Uchwały przekazywano w terminie od 11 do 48 dni kalendarzowych od dnia ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 134-145,147-148)

Ponadto przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdanie Burmistrza Bornego Sulinowa z wykonania budżetu Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok podjęte zarządzeniem Burmistrza nr 19/2012 z 26.03.2012 r. oraz zestawienie Burmistrza z dnia 29.03.2012 r. dotyczące czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego za 2011 r. położonych na obszarze Gminy Borne Sulinowo odpowiednio w dniach: 6.07.2012 r. i 29.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 146)

Pani Burmistrz odnośnie terminu przekazania do publikacji w Dzienniku Urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok podjętego zarządzeniem Burmistrza nr 19/2012 z 26.03.2012 r. wyjaśniła: „Zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Ustawodawca nie określa jednak formy aktu: uchwała czy zarządzenie.

*W Gminie Borne Sulinowo sprawozdanie z realizacji budżetu Gminy jest przedstawiane w formie Zarządzenia Burmistrza Bornego Sulinowa. Powodem nie przekazania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego zarządzenia Burmistrza Bornego Sulinowa Nr 19/2012 z 26.03.2012 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z realizacji budżetu Gminy*

<sup>9</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XVIII/220/2012 z 28.02.2012 r.; XX/231/2012, XX/241/2012, XX/242/2012, XX/227/2012 z 26.04.2012 r., XXI/248/2012 z 31.05.2012 r.; XXII/255/2012 z 28.06.2012 r.; XXIV/289/2012, XXIV/291/2012, XXIV/292/2012, XXIV/293/2012, XXIV/294/2012 z 27.09.2012 r.



*Borne Sulinowo za 2011 rok był fakt, iż zgodnie z wytycznymi przekazywanymi przez pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie - zarówno na szkoleniach organizowanych dla Skarbników Gmin jak i w trakcie konsultacji telefonicznych - zarządzenie w sprawie przedstawienia sprawozdania z realizacji budżetu winno być umieszczane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Gminy (zgodnie z zapisami § 3 Zarządzenia Nr 19/2012 z 26.03.2012 r. „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem wydania i jest umieszczone na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miejskim w Bornem Sulinowie.”). (...)*

*Zarządzenie Burmistrza w sprawie przedstawienia sprawozdania z realizacji budżetu jest przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Oddział Zamiejscowy w Koszalinie do zaopiniowania.*

*Dopiero po wyrażeniu opinii przez RIO, sprawozdanie jest przedstawiane Radnym Rady Miejskiej w celu podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy.*

*Zgodnie z wytycznymi RIO, dopiero w uchwale Nr XXII/253/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok zawarto delegację do publikacji sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok poprzez zamieszczenie następującego zapisu: „§ 2. Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Borne Sulinowo za 2011 rok, o którym mowa w § 1 ust. 2 podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.” (...)*

*W związku z powyższym, realizując zapisy przedmiotowej uchwały, która została podjęta w dniu 28 czerwca 2012r. i przekazana na stanowisko inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej w dniu 5 lipca br., już w dniu 6 lipca br. została przekazana do publikacji. W mojej ocenie – niezwłocznie.”*

(dowód: akta kontroli str. 146,187-188)

2. Badanie 12 aktów prawa miejscowego (100% przekazanych uchwał Rady Miejskiej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wg stanu na 30.09.2012 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 Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

Wymienione wyżej akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym w terminie od 3 do 22 dni kalendarzowych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu. Wystąpił 1 przypadek zwrócenia aktów prawnego, z powodu przesłania go w formie elektronicznej nieskompresowanej (zbyt duża wielkość pliku).

(dowód: akta kontroli str. 147-150)

Pani Burmistrz wyjaśniła: „W okresie od stycznia br. do dnia kontroli odnotowano tylko jeden przypadek zwrócenia przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki aktu prawnego. Było to spowodowane problemami technicznymi. (...) nastąpiły problemy z odczytaniem przez redakcję Dziennika Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego aktu prawa miejscowego (...)

*Bezpośrednią przyczyną problemu była duża pojemność załączników aktu. Aby rozwiązać problem konieczne było wycofanie aktu z publikacji oraz skompresowanie załączników (mapy rastrowe), a następnie ponowne jego przesłanie do publikacji.”*

(dowód: akta kontroli str. 188)

3. Badane akty prawne umieszczono (w formacie pdf<sup>10</sup>) w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego prowadzonym na stronie BIP Urzędu ([www.bip.bornesulinowo.pl](http://www.bip.bornesulinowo.pl)) w zakładce „*Akty publicznoprawne/Wykaz aktów prawa miejscowego*”. W zbiorze tym nie umieszczono aktów prawnych, które jeszcze nie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 151-154)

4. Na stronie BIP Urzędu ([www.bip.bornesulinowo.pl](http://www.bip.bornesulinowo.pl)) oraz na stronie internetowej Urzędu ([www.bornesulinowo.pl](http://www.bornesulinowo.pl))<sup>11</sup> zamieszczono odnośniki (linki) do Monitora Polskiego, Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 151-154)

5. Dla interesantów Urzędu przygotowano wydzielone stanowisko komputerowe (tzw. Infomat) z dostępem do Internetu oraz pozwalającym na zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (plyta CD, pendrive) służące również do udostępniania aktów prawa miejscowego. Zainteresowanym umożliwiono wydruk w Biurze Obsługi Klienta Urzędu, mieszczącym się obok wydzielonego stanowiska - Infomatu.

W trakcie kontroli NIK informację o możliwości zapoznania się z aktami prawa miejscowego zamieszczono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i podano na stronach internetowych.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 159, 159A)

6. W Urzędzie obowiązywała, określona w zarządzeniu nr 23/2006 Burmistrza z 4.05.2006 r. w sprawie rozpatrywania wniosków o udostępnianie informacji publicznej oraz ustalenia kosztów związanych z udostępnieniem lub koniecznością przekształcenia informacji publicznej, wysokość opłat za sporządzenie kopii dokumentów lub danych na wniosek strony. Wg § 3 ust. 1 ww. zarządzenia stawki opłat za sporządzenie kopii dokumentów za jedną stronę w formacie A4 i A3 wynosiły odpowiednio: 0,30 zł i 0,50 zł. W § 3 ust. 2 ww. zarządzenia wskazano, że powyższe stawki obejmują „(...) koszty użytkowania ksero lub skanowania dokumentu, koszty eksploatacji urządzeń i zużycie energii elektrycznej oraz cenę zakupu nośnika informacji elektronicznej. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Nieprzekazaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym 7 (36,8%) spośród 19 uchwał Rady Miejskiej podlegających ogłoszeniu dotyczących zmian w budżecie Gminy na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 134-140, 146-148)

Jako przyczynę nieprzekazania do ogłoszenia ww. uchwał Rady Miejskiej dotyczących zmian w budżecie na rok 2012 Pani Burmistrz wskazała, że „(...) zgodnie ze stanowiskiem zachodniopomorskiego niezależnego organu kontroli i nadzoru jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej: budżetu i zamówień publicznych, jakim jest dla Gminy Borne Sulinowo Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, uchwały Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie

<sup>10</sup> Przy tworzeniu aktów prawnych w postaci elektronicznej wykorzystywano oprogramowanie „Edytor XML Legislators”.

<sup>11</sup> Na tej stronie zlokalizowany jest również odnośnik do strony BIP Urzędu.

dotyczące zmian budżetu gminy na rok 2012 (...) nie zostały przekazane do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Powodem nieprzekazania do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego ww. uchwał Rady Miejskiej był fakt, iż na szkoleniach przeprowadzonych przez pracowników Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przekazywano Skarbnikom Gmin informacje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się jedynie uchwały budżetowe gminy oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy. W związku z tym uchwały w sprawie zmian w budżecie nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym.

Na potwierdzenie stanowiska RIO przekazywanego w trakcie szkoleń, w dniu 22 sierpnia br. otrzymałam drogą elektroniczną pismo Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z którego wynikało, że obowiązkiem publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwały budżetowej.

Z uwagi na powyższe, nie chcąc narażać się na wszczynanie postępowań nadzorczych przez RIO, nie zawierano w uchwałach w sprawie zmian budżetu na 2012 rok zapisów dotyczących przekazywania do publikacji tych uchwał w dzienniku urzędowym i tym samym nie wysyłano przedmiotowych uchwał do publikacji.”

(dowód: akta kontroli str. 132, 185-186)

W ocenie NIK uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>12</sup>. Brak publikacji w Dzienniku Urzędowym zmian uchwały budżetowej narusza również zasadę jawności finansów publicznych wyrażonej w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>.

2. Zgodnie z dyspozycją art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. 12 uchwał Rady Miejskiej zostało przekazane do publikacji w dzienniku urzędowym w terminie od 11 do 48 dni kalendarzowych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 147-149)

Pani Burmistrz wyjaśniła: „Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Interpretując ten przepis uważam, że jest on adresowany do wojewodów, którzy mają obowiązek ogłoszenia danego aktu normatywnego niezwłocznie. Żaden jednak przepis prawny nie formułuje pojęcia niezwłocznie, w praktyce więc okres ten wynosi od 7 do nawet 60 dni.

Ponadto żaden przepis nie wskazuje, w jakim terminie organ gminy ma obowiązek przekazać do ogłoszenia dany akt normatywny. Z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym wynika obowiązek wójta do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Jest to termin instrukcyjny i nie dotyczy on przekazania uchwały do publikacji. Zgodnie ze zwyczajem stosowanym w Urzędzie Miejskim w Bornem Sulnowie akty normatywne przekazuje się do publikacji po uzgodnieniu z organem nadzoru (Biuro Prawne Wojewody) poprawności podjętej uchwały.

Procedura ta jest stosowana ze względu na zminimalizowanie skutków prawnych wynikających z publikacji uchwał podjętych niezgodnie z prawem i uchylonych w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę.

Podkreślam, że każdorazowo, po zbadaniu uchwał podlegających publikacji podjętych przez Radnych Rady Miejskiej w Bornem Sulnowie pod kątem zgodności

<sup>12</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

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

z prawem przez organ nadzoru, uchwały te są niezwłocznie przekazywane do publikacji.”

(dowód: akta kontroli str. 186-187)

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 Urzędzie praktyka znacznie opóźnia proces publikacji określonych w ustawie o promulgacji aktów prawnych.

3. NIK zwraca uwagę, że nie podano daty umieszczenia (daty opublikowania) aktów prawnych na stronie BIP Urzędu, co zdaniem NIK utrudnia skuteczny nadzór nad terminowością i rzetelnością publikowania aktów prawa miejscowego w BIP. Prowadzona na ww. stronie zakładka pn. „Historia zmian” nie pozwala w sposób jednoznaczny, na ustalenie daty zamieszczenia na stronie BIP aktu prawnego. Brak daty umieszczenia informacji na BIP jest niezgodny z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.<sup>14</sup>

(dowód: akta kontroli str. 154, 159)

Pani Burmistrz wyjaśniła: *„Przyczyną braku umieszczonych dat publikacji aktów na stronach BIP Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie są ograniczenia funkcjonalności systemu BIP. Daty publikacji odnoszą się tylko do artykułów natomiast nazwy artykułów mają ograniczoną ilość znaków, załączniki w formacie PDF nie mają ograniczenia ilości znaków w nazwach, ale brak jest w systemie daty ich publikacji.*

*W związku z powyższym, pracownik publikujący akty prawa miejscowego umieszczał akty w formie załączników PDF (bez ograniczeń znaków w nazwach aktów) uznając, że istotniejsza jest z punktu widzenia zainteresowanego pełna nazwa aktu i dane promulgacyjne niż data umieszczenia w BIP.*

*Nieprawidłowość ta została już zgłoszona do producenta oprogramowania, a obecna forma prezentacji aktów prawa miejscowego ma charakter przejściowy.”*

(dowód: akta kontroli str. 188)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W prowadzonym przez Urząd zbiorze aktów prawa miejscowego (za 2012 rok) do dnia 17.10.2012 r. nie były widoczne dla przeglądających na stronie internetowej daty ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym oraz dane promulgacyjne<sup>15</sup>. W przypadku aktów prawa miejscowego, ich wejście w życie warunkowane jest upływem określonego terminu od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

Powyższą usterkę w funkcjonowaniu strony internetowej BIP Urzędu, na której prowadzono zbiór aktów prawa miejscowego, usunięto 18.10.2012 r., tj. przed rozpoczęciem kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 154, 154A)

Pani Burmistrz wskazała, że *„(...)W związku z ograniczeniami technicznymi, co do długości nazwy artykułu w większości aktów na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie nie była wyświetlana pełna nazwa aktu prawa miejscowego - dane promulgacyjne. W związku z powyższym w dniu 18-10-2012 roku podjęto decyzję o przebudowie zakładki „Wykaz aktów prawa miejscowego >> 2012”, celem udostępnienia zainteresowanym pełnych informacji o aktach prawa miejscowego. Zaistniała sytuacja spowodowała wyświetlanie wymienionych dat modyfikacji artykułów – aktów prawa miejscowego.(...)”*

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 11988 ze zm.

<sup>15</sup> Kontrola w Urzędzie została rozpoczęta 22.10.2012 r.

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Panią Burmistrz 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>16</sup> wnosi o:

1. Przekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Miejskiej w sprawie dokonywanych zmian w uchwalonym na rok 2012 budżecie gminy .
2. Niezwłoczne przekazywanie do Wojewody aktów prawnych podlegających ogłoszeniu do publikacji w dzienniku urzędowym.
3. Aktualizacja zapisów PB, w szczególności odnoszących się do zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.
4. Zamieszczanie dat publikacji aktów prawa miejscowego na stronie BIP Urzędu.

**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.

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 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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Artur Matejko  
st. inspektor k. p.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82.