



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-12/2012  
P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84754 z dnia 2 listopada 2012 r. oraz nr 84771 z dnia 22 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim, ul. Wejhera 3, 82-100 Nowy Dwór Gdański (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Michalski, Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działalność Burmistrza w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 12 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazywanie przez Burmistrza do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie przez Burmistrza w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Nowy Dwór Gdański (dalej: „Gmina”) oraz zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w postaci dokumentu elektronicznego aktów prawnych zawartych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz zbiorze aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym siedmiu uchwał Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim (dalej: „Rada Miejska”) w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup> (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”),
- niustaleniu przez Burmistrza ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

<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.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **Realizacja przez Burmistrza 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 224 akty prawne (70 uchwał Rady Miejskiej oraz 154 zarządzenia Burmistrza), w tym 23 podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Miejskiej), a wśród nich 16 aktów prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 16 aktów prawnych (uchwały Rady Miejskiej, stanowiące akty prawa miejscowego). Nie przekazano natomiast siedmiu uchwał Rady Miejskiej (w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012) i ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str.4-22)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Miejskiej podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od czterech do sześciu dni od ich podjęcia (dwie po czterech, a trzy po sześciu dniach). Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od dwóch do 12 dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu (z wyjątkiem jednej, której do 12 listopada 2012 r. nie opublikowano).

(dowód: akta kontroli str. 23-27, 34-35)

Powyższe uchwały, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącego Rady Miejskiej – 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>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 23-33)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych burmistrz prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m.in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te zbiory.

Uchwały Rady Miejskiej stanowiące akty prawa miejscowego umieszczono na stronie internetowej Urzędu – [www.bip.miastonowydwor.pl](http://www.bip.miastonowydwor.pl), w zakładce: „Prawo lokalne”/„Uchwały Rady Miejskiej”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Miejskiej.

Akty prawa miejscowego podjęte przez organy Gminy w 2012 r. 9 listopada 2012 r. udostępniono bezpośrednio na stronie internetowej [www.prawomiejskowe.pl/](http://www.prawomiejskowe.pl/), do której link znajdował się na stronie Urzędu – [www.bip.miastonowydwor.pl](http://www.bip.miastonowydwor.pl) w zakładce „Prawo miejscowe”.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 61-62)

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

4. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Burmistrz wyznaczył miejsce powszechnie dostępne (ustawiony na korytarzu budynku Urzędu tzw. „Infokiosk” z dostępem do Internetu), w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniano nieodpłatnie w postaci elektronicznej Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze).

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Siedmiu uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012<sup>4</sup> oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 (dalej: „sprawozdanie”) nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 39-54, 129-183)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że wszystkie projekty uchwał przedstawiane Radzie Miejskiej do zatwierdzenia opiniowane są przez zatrudnionego w Urzędzie radcę prawnego. Według jego interpretacji przepisu art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, użyte w nim sformułowanie „uchwały budżetowe” w liczbie mnogiej odnosi się do ilości wymienionych w nim jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu i województwa. Z tego powodu do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 r., a nie przekazywano uchwał w sprawie zmian w budżecie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 39-56)

W ocenie NIK, zakres przedmiotowy art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obejmuje, podobnie jak zakres przedmiotowy art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, również uchwały dotyczące zmian w budżecie gminy. Uznanie, że pojęcie uchwał budżetowych, o którym mowa w ww. przepisach obejmuje jedynie uchwałę ustalającą pierwotną wersję budżetu pozostawałoby w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania spowodowane było nieuwzględnieniem zmiany stanu prawnego (do czasu obowiązywania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> do publikacji przekazywano uchwałę Rady Miejskiej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi, zawierającą jako załącznik sprawozdanie z wykonania budżetu gminy).

Burmistrz wyjaśnił też, że uchwałę Rady Miejskiej nr 143/XVII/2012 z 21 czerwca 2012 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2011 rok (dalej: „uchwała nr 143/XVII/2012”) przekazano do ogłoszenia wnioskiem z 14 listopada 2012 r., łącznie z podlegającymi publikacjami uchwałami Rady Miejskiej z 8 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-126)

<sup>4</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: 108/XIV/2012 z 23 lutego 2012 r., 125/XV/2012 z 30 marca 2012 r., 129/XVI/2012 z 15 maja 2012 r., 142/XVII/2012 z 21 czerwca 2012 r., 147/XVIII/2012 z 5 lipca 2012 r., 167/XIX/2012 z 20 września 2012 r., 168/XX/2012 z 25 października 2012 r.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ustalono, że 14 listopada 2012 r. do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym przekazano uchwałę nr 143/XVII/2012, ale bez sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

2. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Burmistrz, wbrew powyższemu przepisowi, nie ustalił ceny wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika m.in., że od dnia wprowadzenia obowiązku pobierania opłaty zgodnie z ww. przepisem w Gminie nie wystąpiła sytuacja, w której byłaby konieczność pobrania takiej opłaty. Są jednak prowadzone czynności dotyczące kalkulacji kosztów takiego wydruku, a ustalona w najbliższym czasie cena zostanie podana do wiadomości.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Do 9 listopada 2012 r. w prowadzonym zbiorze aktów prawa stanowiących przez organy Gminy, na stronie internetowej Urzędu – [www.bip.miastonowydwor.pl](http://www.bip.miastonowydwor.pl), w zakładce: „Prawo lokalne”/„Uchwały Rady Miejskiej” nie zamieszczano danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym, jeśli akt podlegał takiej publikacji. Akty prawa miejscowego zamieszczano w zbiorze przed ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym, ale w terminie określonym w zarządzeniu nr 584 Burmistrza z 16 listopada 2009 roku w sprawie regulaminu publikowania informacji o charakterze publicznym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 23, 57-58, 65-66)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że na ww. stronie umieszczono link do bazy aktów własnych, gdzie znajdowały się dane promulgacyjne oraz daty ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym. Bazę tworzone automatycznie przy wykorzystaniu aplikacji „Legislator Standard”, ale od ostatniej aktualizacji programu (prawdopodobnie połowa października 2012 r.) baza przestała funkcjonować. W celu przywrócenia bazy prowadzone są rozmowy z właścicielem oprogramowania. Do tego czasu w Urzędzie utworzono i udostępniono bazę, w której zamieszczono akty prawa miejscowego ustanowione przez Radę Miejską w 2012 r. oraz podano dane promulgacyjne i daty ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom znalezienie tych aktów, a zamieszczanie aktów prawnych w zbiorze przed ich ogłoszeniem – wprowadzić w błąd, co do daty wejścia ich w życie.

2. W siedzibie Urzędu, jak również na jego stronach internetowych, nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

NIK zwraca uwagę, że podanie takich informacji pozwoli mieszkańcom na łatwiejsze i szybsze zapoznanie się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że informacja o możliwości wglądu do elektronicznych wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów

prawa miejscowego znajdowała się na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Aktualności”, ale z czasem została wyparta przez kolejne, bieżące informacje o działalności Urzędu.

Informację taką zamieszczono na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy informacyjnej w jego siedzibie w trakcie kontroli NIK (według wyjaśnienia Sekretarza Gminy – 6 listopada 2012 r.)

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

## 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>8</sup>, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym podjętych w badanym okresie uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.,
- 2) ustalenie ceny wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Gdańsku.

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 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.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontroler  
Maria Mieszalska  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82.