



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-03/2012  
P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
[lka@nik.gov.pl](mailto:lka@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 Katowicach
Kontroler	Mariusz Zawada, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 081454 z dnia 27 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Pilica, Regon 000543261, ul. Żarnowiecka 46A, 42-436 Pilica
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Otrębski, Burmistrz Miasta i Gminy Pilica.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie<sup>1</sup> ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu Wojewodzie, celem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego<sup>2</sup>, czterech uchwał Rady Miasta i Gminy wprowadzających zmiany do budżetu na rok 2012,
- niewłaściwym przygotowaniu i przedłożeniu Radzie Miasta i Gminy w Pilicy do uchwalenia projektów trzech uchwał<sup>3</sup>, co skutkowało wycofaniem ich z publikacji w *Dzienniku Urzędowym*.

W kontrolowanym zakresie pozytywnie ocenia się:

- przekazywanie do Wojewody Śląskiego celem publikacji aktów prawa miejscowego w postaci dokumentów elektronicznych spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach,
- przyjęcie w Urzędzie Miasta i Gminy rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiają mieszkańcom 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.

<sup>2</sup> Zwanym dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

<sup>3</sup> Uchwała Nr XVIII/144/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu, rodzajów i wysokości nagród sportowych przyznawanych dla zawodników i trenerów za wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym, uchwała Nr XIX/153/2012 z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz uchwała Nr XXI/175/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 19 lipca 2012 r. organy Miasta i Gminy Pilica wydały 13 aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym*, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>4</sup> oraz z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 26-33)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu wprowadzonym Zarządzeniem Burmistrza Nr 104/2012 z dnia 19 marca 2012 r. oraz w zakresach czynności Sekretarza Miasta i Gminy<sup>6</sup> i inspektora w Referacie Organizacji i Spraw Obywatelskich<sup>7</sup>, określono obowiązki ww. pracowników dotyczące przekazywania aktów prawnych Wojewodzie.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 19-25)

1. Na podstawie analizy dokumentów związanych z przekazywaniem Wojewodzie aktów prawnych podlegających publikacji w *Dzienniku Urzędowym* ustalono, że:

- nie przekazano do publikacji czterech uchwał<sup>8</sup> Rady Miasta i Gminy w sprawie nowelizacji budżetu na rok 2012,
- uchwały Rady Miasta i Gminy o charakterze aktów prawa miejscowego przekazywano do publikacji w terminie od 3 do 5 dni roboczych od ich podjęcia,
- przekazaną dnia 2 lutego 2012 r. do publikacji uchwałę Rady Miasta i Gminy Nr XVIII/144/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r., w związku z wszczęciem przez Wojewodę Śląskiego postępowania nadzorczego, 1 marca 2012 r. wycofano z publikacji podpisanym elektronicznie przez Sekretarza Miasta i Gminy pismem nr OR.711.23.2012 w formacie XML,
- przekazaną dnia 21 marca 2012 r. do publikacji uchwałę Rady Miasta i Gminy Nr XIX/153/2012 z dnia 15 marca 2012 r., w związku z uwagami zgłaszanymi przez Wydział Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 2 maja 2012 r. wycofano z publikacji podpisanym elektronicznie przez Sekretarza Miasta i Gminy pismem nr OR.0711.27.2012 w formacie XML,
- przekazaną dnia 2 lipca 2012 r. do publikacji uchwałę Rady Miasta i Gminy Nr XXI/175/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r., w związku z podjęciem przez Radę dnia 12 lipca 2012 r. skorygowanej uchwały<sup>9</sup> w tej samej sprawie, 13 lipca 2012 r. wycofano z publikacji podpisanym elektronicznie przez Sekretarza Miasta i Gminy pismem nr OR.711.30.2012 w formacie XML.

Odpowiadając na pytania dotyczące przyczyn i podstawy prawnej wycofania ww. uchwał z publikacji Burmistrz wyjaśnił, że w uchwałach tych stwierdzono uchybienia i dlatego Urząd Miasta i Gminy zobowiązał się do ich poprawy na najbliższej sesji. Jednocześnie wskazał, że „*wypracowane postępowanie w sprawie wycofania uchwał nigdy nie było kwestionowane*”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwaną dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

<sup>6</sup> Zakres czynności z dnia 19.03.2012 r., a poprzednio z dnia 2.10.2003 r.

<sup>7</sup> Zakres czynności z dnia 19.03.2012., a poprzednio z dnia 2.10.2003 r.

<sup>8</sup> Uchwała Nr XVIII/138/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r., uchwała Nr XIX/158/2012 z dnia 15 marca 2012 r., uchwała Nr XX/162/2012 z dnia 30 marca 2012 r. oraz uchwała Nr XXII/182/2012 z dnia 12 lipca 2012 r.

<sup>9</sup> Uchwała Nr XXII/185/2012 z dnia 12 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 162)

2. Badanie dokumentów związanych z przekazaniem do publikacji aktów prawa miejscowego wykazało, że spełniały one wymagania określone w § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia 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>10</sup>, tj.:
  - sporządzono je w formacie XML,
  - opatrzone je bezpiecznym podpisem elektronicznym *Burmistrza Miasta Pilica oraz Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy Pilica* weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str.34-60)

Z usług certyfikacyjnych Miasto i Gmina Pilica korzysta w oparciu o umowę nr 3680/CCK/2008/S zawartą dnia 15 kwietnia 2008 r. r. z Unizeto Technologies SA w Szczecinie. W roku 2011 r. z tytułu realizacji powyższej umowy Urząd wydatkował w ramach opłat abonentowych kwotę 414,76 zł, a w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. kwotę 1 099,62 zł.

(dowód: akta kontroli str.114-121)

Spośród pięciu aktów prawa miejscowego, które do dnia zakończenia kontroli zostały przez Urząd przekazane do publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, nie opublikowano jednej uchwały<sup>11</sup>. Pozostałe, opublikowane zostały w terminie od 19 do 90 dni<sup>12</sup> od dnia ich przekazania.

(dowód: akta kontroli str.33, 125)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* Burmistrz obowiązany był do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę, który powinien być dostępny do wglądu za pośrednictwem internetu. Na stronach BIP Urzędu<sup>13</sup>, w zakładce „Prawo miejscowe”, publikowano uchwały Rady Miasta i Gminy, zarządzenia Burmistrza, protokoły z obrad Rady Miasta i Gminy, Regulamin Organizacyjny Urzędu oraz Statut Miasta i Gminy. Wśród zamieszczonych tam aktów prawnych znajdowały również podjęte w 2012 r. przez Radę Miasta i Gminy uchwały o charakterze aktów prawa miejscowego. Stwierdzono jednak, że przy uchwałach o charakterze aktów prawa miejscowego nie podano, że mają one taki charakter, a także nie wskazano daty ich ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych. Nie zamieszczono również przekierowań pozwalających na ustalenie tych danych w oparciu o informacje zawarte w *Dzienniku Urzędowym*.

NIK zwraca uwagę, że poszukiwanie odpowiedniego aktu prawa miejscowego wśród wielu innych uchwał może stanowić dla wielu obywateli poważne utrudnienie.

(dowód: akta kontroli str.124)

4. Pięć podlegających publikacji uchwał zamieszczono w formacie PDF a Przewodniczący Rady Gminy podpisał je elektronicznie na stronie internetowej

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych”.

<sup>11</sup> Uchwała Nr XXII/185/2012 z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

<sup>12</sup> Uchwała Nr XIX/151/2012 z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Statutu Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Pilicy

<sup>13</sup> <http://www.pilica.bip.jur.pl/>

Urzędu <http://www.pilica.bip.jur.pl/> w zakładce „Prawo lokalne/ Uchwały”, przy czym cztery<sup>14</sup> z nich umieszczono tam 8 dni po uchwaleniu, a jedną<sup>15</sup> po 5 dniach.

Na ww. stronie nie zamieszczono natomiast podlegającego publikacji Sprawozdania Burmistrza z realizacji budżetu Miasta i Gminy Pilica za rok 2011, które Rada Miasta i Gminy Pilica przyjęła uchwałą Nr XXI/168/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r.<sup>16</sup>

(dowód: akta kontroli str.61, 64, 72, 82, 88, 93, 103)

Burmistrz wyjaśnił, że sprawozdanie opublikowano 30 marca 2012 r. w zakładce „Zarządzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 159-163)

Na głównej stronie BIP Urzędu umieszczono przekierowania do prowadzonych elektronicznie: *Dziennika Urzędowego*, *Dziennika Ustaw* oraz *Monitora Polskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 61-113, 124 -125)

5. W Urzędzie przygotowano samodzielne stanowisko komputerowe, umożliwiające interesantom dostęp do baz danych zawierających akty prawa, w tym prawa miejscowego. Składało się ono z zestawu komputerowego wraz z oprogramowaniem MS Windows XP, który posiadał dostęp do internetu i pozwalał na zapisywanie informacji na różnych zewnętrznych nośnikach danych, tj. na płycie CD, pendrive poprzez wejście USB. Stanowisko to znajdowało się na parterze Urzędu, w pomieszczeniu bezpośrednio sąsiadującym z głównym wejściem, które nie było wykorzystywane do innych celów. Stwierdzono jednak, że ani na stronach internetowych Urzędu, ani na tablicy ogłoszeń znajdującej się w budynku nie zamieszczono informacji o możliwości wglądu do zbiorów aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu oraz ich pobrania lub wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 82, 97, 104-105)

W trakcie kontroli, w dniu 31 lipca 2012 r., na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej BIP Urzędu, w zakładce „Aktualności”<sup>17</sup> umieszczono informację o miejscu udostępnienia elektronicznych zbiorów aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str.157)

6. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Burmistrz obowiązany był do ustalenia ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, przy czym cena ta powinna być ustalona w ten sposób aby pokrywała koszty wydruku, a wydruki były powszechnie dostępne. Do czasu kontroli Burmistrz nie ustalił wysokości ww. opłaty.

Według wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez Sekretarza Miasta i Gminy, w Urzędzie przyjęto zasadę, że za drukowanie przez interesantów aktów prawa nie jest pobierana opłata. W trakcie kontroli w dniu 31 lipca 2012 r. Wójt wydał Zarządzenie nr 127/2012, w którym ustalił opłatę za wydruk jednego arkusza normatywnego lub innego aktu prawnego w wysokości 0,30 zł.

(dowód: akta kontroli str.156)

Ustalone  
nieprawidłowości

W związku z przedstawionym powyżej stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia następujące działania:

<sup>14</sup> Uchwały Rady Miasta i Gminy o numerach: XIX/151/2012, XIX/154/2012, XIX/156/2012 i XXII/185/2012

<sup>15</sup> Uchwała Rady Miasta i Gminy Nr XX/161/2012

<sup>16</sup> Dokument ten został przekazany do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* dnia 26 czerwca 2012 r. i opublikowane w nim dnia 26 lipca 2012 r. pod poz. 3050.

<sup>17</sup> <http://www.pilica.bip.jur.pl/artykuly/2468>

1. Nieprzekazanie do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* czterech uchwał Rady Miasta i Gminy dotyczących zmian w budżecie na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.
2. Wadliwy sposób przygotowania trzech projektów uchwał Rady Miasta i Gminy, przyjętych pod numerami: XVIII/144/2012, XIX/153/2012 i XXI/175/2012, za których przygotowanie odpowiadają Burmistrz - na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* oraz Sekretarz Miasta i Gminy - na podstawie § 15 pkt 7 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.
3. Wycofanie przez Sekretarza Miasta i Gminy przesłanych do Wojewody Śląskiego uchwał Rady Miasta i Gminy o numerach: XVIII/144/2012, XIX/153/2012 i XXI/175/2012, gdyż czynność ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a zgodnie z *ustawą o samorządzie gminnym* występujące w uchwałach wady prawne powinny zostać usunięte przez wojewodę w trybie nadzoru.
4. Jako działanie nierzetelne należy uznać publikowanie na stronach internetowych Urzędu aktów prawa miejscowego w sposób nie zapewniający łatwego dostępu obywateli do tych regulacji, tj. umieszczanie ich wśród innych aktów prawnych oraz niepodawanie przy nich daty opublikowania w *Dzienniku Urzędowym*, daty wejścia w życie oraz danych promulgacyjnych.
5. Nieinformowanie mieszkańców do dnia 31 lipca 2012 r. o możliwości uzyskania wglądu do zbiorów aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania lub wydruku.
6. Nieustalenie do dnia 30 lipca 2012 r. ceny wydruku jednej strony aktu normatywnego, co stanowiło naruszenie art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

## IV. Uwagi i 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>18</sup>, wnosi o:

1. **Przekazywanie do Wojewody celem publikacji, wszystkich uchwał budżetowych przyjętych przez Radę Gminy, w tym dotyczących zmian w budżecie.**
2. **Wzmożenie nadzoru prawnego nad projektami uchwał przygotowywanymi dla Rady Miasta i Gminy.**
3. **Publikowanie na stronach internetowych Urzędu aktów prawa miejscowego w sposób pozwalający na szybkie ich wyszukanie oraz ustalenie daty ich publikacji, daty wejścia w życie oraz danych promulgacyjnych.**

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>18</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82, zwana dalej „ustawą o NIK”

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 Katowicach.

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.

*Katowice, dnia 12 października 2012 r.*

Kontroler  
**Mariusz Zawada**  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach  
**Wicedyrektor**  
**Eugeniusz Rejman**