



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-10-05/2012  
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 Kielcach.

Kontroler

Agnieszka Olejarz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 83326 z dnia 24 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1,2)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy Kunów (dalej *Urząd*), ul. Warszawska 45b, 27-415 Kunów.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Beata Duda, Burmistrz Miasta i Gminy Kunów.

(dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów 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:

- prawidłowe przygotowywanie aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zgodnie z §§ 3 i 6 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>2</sup>;
- udostępnianie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego do wglądu i pobrania w formie elektronicznej na stronach internetowych Urzędu, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>;
- przyjęcie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie, które umożliwiają mieszkańcom powszechny wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na nieprzekazaniu do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej *ŚUW*) zmian do

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

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

uchwały budżetowej gminy Kunów na rok 2012 oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r. w celu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

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

#### **1. Realizacja przez burmistrza zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych**

##### **1.1. Przygotowywanie aktów prawnych podlegających ogłoszeniu i przekazywanie ich do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego**

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Kunowie podjęła 57 uchwał, z których 19, na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Do publikacji w tym dzienniku urzędowym przekazano 12 aktów prawa miejscowego (akty ogłoszono).

W powyższym okresie Burmistrz Miasta i Gminy Kunów wydał 41 zarządzeń, które nie podlegały publikacji w powyższym Dzienniku.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 26-28)

Na podstawie pięciu ostatnich wydanych w powyższym okresie przez Radę Miejską w Kunowie aktów prawa miejscowego podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego ustalono, że w celu ich opublikowania przekazywano je do ŚUW w terminie od 22 do 41 dni od ich podjęcia. Przekazania dokonano dopiero po poddaniu uchwał procedurze nadzorczej. Przedłożenie wojewodzie świętokrzyskiemu, w celu przeprowadzenia postępowania nadzorczego na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, czterech z ww. uchwał (piątą przesłano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach) nastąpiło w ciągu 2-5 dni od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.*

Burmistrz Miasta i Gminy Kunów wyjaśniła: *Przekazywanie do ogłoszenia aktów normatywnych w terminie dłuższym niż 20 dni wynika z tego, że zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) burmistrz jest zobowiązany do przedłożenia wojewodzie i RIO uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Urząd w tym terminie ustawowym przekazuje uchwały do Wojewody i RIO. Wojewoda zgodnie z art. 91 ust. 1 ma termin nie dłuższy niż 30 dni od doręczenia uchwały na orzeczenie nieważności uchwały, jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem. Urząd w ciągu upływu tego terminu konsultując się w tym czasie z Wydziałem Prawnym Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego i Regionalną Izbą Obrachunkową upewnia się co do ważności przesłanych uchwał, następnie przesyła wniosek o ogłoszenie aktu normatywnego do Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 40)

<sup>4</sup> Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Badanie próby pięciu z ww. 12 aktów prawa miejscowego przekazanych do ogłoszenia wykazało, że wszystkie – zgodnie z §§ 3 i 6 rozporządzenia 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 – zostały sporządzone w formacie XML i opatrzone przez przewodniczącą Rady Miejskiej w Kunowie bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w terminie od 3 do 23 dni od ich przekazania do ŚUW.

(dowód: akta kontroli str. 19)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieprzekazaniu przez Burmistrza Miasta i Gminy Kunów siedmiu uchwał Rady Miejskiej w Kunowie (z 26 stycznia, 23 lutego, 29 marca, 25 kwietnia, 24 maja i 27 czerwca 2012 r.) w sprawie zmian do uchwały budżetowej Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. w celu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 12-16)

Stanowiło to naruszenie z art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: uchwały budżetowe gminy, (...) oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy (...)*. Obowiązkowi publikacji podlegają nie tylko pierwotne uchwały budżetowe, ale również wszelkie zmiany, jakich dokonano w trakcie roku budżetowego.

Burmistrz Miasta i Gminy Kunów, Beata Duda wyjaśniła: *Uchwały dotyczące zmian w uchwale budżetowej gminy Kunów dokonanych w 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy zamieszczone są na BIP-ie Urzędu. W uchwałach tych nie było zapisu o obowiązku publikacji, czego nie zakwestionowała Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach. W związku z powyższym pracownik odpowiedzialny nie przesłał do publikacji uchwał w Dzienniku Urzędowym. Przygotowując projekty uchwał Urząd korzystał ze wzorów przekazanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową na szkoleniach.*

(dowód: akta kontroli str. 17)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli publikacja aktów prawa miejscowego nie powinna być wiązana z procedurą nadzorczą. Przemawia za tym fakt, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych w żaden sposób nie uzależnia wykonania obowiązku ogłoszenia aktu prawa miejscowego od przebiegu i wyniku procedury nadzorczej. Ponadto w art. 3 tej ustawy w sposób wyraźny sformułowano nakaz ogłaszania aktów normatywnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,<sup>5</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## 1.2. Prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę Kunów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *burmistrz prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę.*

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu <http://bip.kunow.pl> zamieszczono zbiór, który zawiera wszystkie uchwały Rady Miejskiej w Kunowie, w tym uchwały stanowiące akty prawa miejscowego (odnośnik *Uchwały Rady*) oraz zbiór wszystkich zarządzeń Burmistrza Miasta i Gminy Kunów (odnośnik *Zarządzenia Burmistrza*). W tych zbiorach akty prawne udostępniane są w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str. 20-28)

Uchwały Rady Miejskiej w Kunowie podjęte w 2012 r. umieszczono na stronie BIP Urzędu dopiero w trakcie kontroli, w dniach 25 i 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

Daniel Ożdżyński, główny specjalista ds. informatyzacji i obsługi informatycznej w Urzędzie, odpowiedzialny za prowadzenie BIP wyjaśnił: *Proces skanowania, przetwarzania plików do formatu PDF jest procesem czasochłonnym, co przyczyniło się do opóźnień w zamieszczeniu informacji. Remont pomieszczenia, w którym realizowany jest ten proces, jak również przebudowa sieci logicznej Urzędu w ramach realizowanego projektu miały również wpływ na późniejsze udostępnienie tych danych.*

(dowód: akta kontroli str. 29, 30)

W dostępnych na stronie BIP Urzędu zbiorach aktów prawnych nie podawano dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego ani danych promulgacyjnych. Na podstawie badanej próby pięciu aktów prawa miejscowego ustalono, że wejście w życie dwóch z nich warunkowane było upływem 14 dni od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Burmistrz Miasta i Gminy Kunów, Beata Duda wyjaśniła: *W związku z tym, iż wszelkie informacje dotyczące dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego oraz dane promulgacyjne znajdują się w Elektronicznym Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, nie widzieliśmy potrzeby zamieszczania tej informacji na stronie BIP.*

(dowód: akta kontroli str. 18)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Późne umieszczenie w BIP Urzędu uchwał Rady Miejskiej w Kunowie podjętych w 2012 r. utrudniało osobom zainteresowanym bieżące zapoznanie się z nimi.

Niezamieszczenie w zbiorze aktów prawnych daty ogłoszenia aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego utrudniało ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **1.3. Udostępnianie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego do powszechnego wglądu**

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia:*

- 1) *do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych tych urzędów;*
- 2) *w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy tych urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.*

Dostęp do Dzienników Ustaw, Monitora Polskiego, Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego oraz do wyżej opisanych zbiorów aktów prawnych zapewniono mieszkańcom gminy:

- na stronach internetowych Urzędu (odnośniki do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego umieszczono na stronie internetowej Urzędu [www.kunow.pl](http://www.kunow.pl), a odnośniki do zbiorów aktów prawnych na stronie BIP Urzędu <http://bip.kunow.pl>);
- w Gminnym Centrum Informacji (dalej GCI), czynnym od poniedziałku do piątku i w pierwszą sobotę miesiąca w godzinach od 8 do 18. W GCI znajduje się 12 stanowisk komputerowych z dostępem do Internetu.

W obu miejscach można dokonać wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego aktów prawnych zawartych w ww. dziennikach i zbiorach. W GCI można je również wydrukować.

(dowód: akta kontroli str. 20,21, 31, 32)

Informację dotyczącą możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku zamieszczono na stronach internetowych Urzędu i w jego siedzibie w trakcie kontroli, w dniu 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.16, 18, 34-36)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **1.4. Wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych**

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *w przypadkach, o których mowa w art. 26 ust. 1 (...) oraz art. 28 ust.3, wydawanie wydruków aktów normatywnych lub innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych 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 Miasta i Gminy Kunów nie ustalił odrębnie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

Zarządzeniem nr 100/12 z dnia 2 maja 2012 r. ustalono stawki za sporządzanie kopii wszystkich dokumentów (0,2 zł za format A4 i 0,4 zł za format A3).

Z wyjaśnień Burmistrz Miasta i Gminy Kunów, Beaty Dudy wynika, że przyjęte w ww. zarządzeniu stawki, określone na podstawie cen przyjętych w innych gminach, obowiązują również przy wydruku aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 37-39)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 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>6</sup>, wnioskuje o:

1. Przekazanie do ŚUW zmian do uchwały budżetowej gminy na rok 2012 oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r. w celu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.
2. Niezwłoczne przekazywanie do publikacji aktów prawa miejscowego, uchwał budżetowych, ich zmian oraz sprawozdań z wykonania budżetu gminy.
3. Udostępnienie mieszkańcom korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego informacji o dacie ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

## 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 Kielcach.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.



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.

Kunów. , dnia 9 października 2012 r.  
*miejsowość* *data*

Kontroler  
Agnieszka Olejarz  
Specjalista kp.

Wicedyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
podpis

.....  
podpis