



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-08/2012  
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

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 83618 z dnia 16.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Barwicach, ul. Zwycięzców 22, 78-460 Barwice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zenon Maksalon, Burmistrz Barwic (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Pana Burmistrza 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 (wojewódzki 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 Miejskim, które umożliwiają mieszkańcom powszechny wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- zwłoki w zamieszczaniu na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego aktów prawa miejscowego podejmowanych przez Gminę.

<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 Miejska wydała 48 uchwał oraz Burmistrz Gminy wydał 55 zarządzeń. 13 uchwał Rady Miejskiej oraz 1 zarządzenie Burmistrza 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 wojewódzkim dzienniku urzędowym. Do ogłoszenia przekazano 8 uchwał<sup>3</sup> i 1 zarządzenie<sup>4</sup>. Ustalono, że ww. 8 uchwał przekazano do Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie od 2 do 7 dni roboczych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 110-124)

Badanie 5 aktów prawa miejscowego (100% uchwalonych do 30.06.2012 r.) z 9 przekazanych do dnia kontroli do ogłoszenia w wojewódzkim 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 Przewodniczącego Rady Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 2 do 17 dni roboczych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 125-127,142-143)

Na podstawie badanych 5 aktów prawnych ustalono, że w zbiorze aktów prawa miejscowego nie zamieszczono daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych. Wejście w życie tych aktów prawnych warunkowane było upływem 14 dni od dnia ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 135)

Badane akty prawne w formacie PDF (dokumenty zostały opracowane w programie do tworzenia aktów prawa pn. „Edytor XML Legislato”) umieszczono w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego, prowadzonym na stronie BIP Urzędu ([www.bip.barwice.pl](http://www.bip.barwice.pl)) w zakładce „Prawo lokalne/Uchwały”, w terminie od 1 do 54 dni kalendarzowych licząc od dnia ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Na ww. stronie BIP Urzędu nie umieszczono odnośników (linków) do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego .

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 115-124,132-135)

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

<sup>3</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XVII/107/2012 z 23.02.2012; XVIII/114/2012, XVIII/115/2012 z 26.04.2012; XIX/122/2012 z 31.05.2012 r.; XX/126/2012 z 28.06.2012; XXII/148/2012 r., XXII/142/2012 r., XXII/147/2012 r. z 27.09.2012 r.

<sup>4</sup> Zarządzenie Burmistrza Barwice nr 104/2012 z 21.03.2012 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania rocznego w wykonania budżetu Gminy Barwice (...)

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

Zarządzenie Burmistrza Barwic nr 104/2012 z 21.03.2012 r., opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym w dniu 16.04.2012 r. zamieszczono na stronie BIP Urzędu w dniu 17.05.2012 r., tj. po 31 dniach kalendarzowych.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

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 9 aktów (8 Uchwał Rady i 1 zarządzenia Burmistrza) przekazanych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wykazały, że odtworzone kopie ze skompresowanych plików archiwów były spójne, treść aktów zamieszczonych na stronach internetowych BIP Urzędu<sup>6</sup> i zarchiwizowanych była zgodna. Ponadto stwierdzono, że zainstalowane programy antywirusowe były aktywne (działające) i na bieżąco aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 102-104, 127-128, 136-137, 140-141)

Zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane są w siedzibie Urzędu. Dla interesantów Urzędu przygotowano jedno stanowisko komputerowe (komputer stacjonarny) z dostępem do Internetu, umożliwiające zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive).

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

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. 129-131)

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Burmistrz zarządzeniem nr 269/2010 z 26.03.2010 r. w sprawie sposobu sporządzania kopii lub wydruków dokumentów i obsługi kserokopiarki znajdującej się w Urzędzie, ustalił cenę arkusza wydruku aktu prawnego w wysokości 0,20 zł za stronę A4 (jednostronnie), 0,50 zł za stronę A4 (dwustronnie), 1 zł za stronę A3 (jednostronnie) i 1,50 zł za stronę A3 (dwustronnie). W § 3 ust. 1 ww. zarządzenia wskazano, że ww. ceny pokrywają koszty wydruków lub koszty udostępniania kopii.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym nie przekazano 5 uchwał Rady Miejskiej, dotyczących zmian budżetu Gminy Barwice na rok 2012<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 115-116)

Jako przyczynę nieprzekazania do ogłoszenia ww. uchwał Rady Miejskiej Burmistrz 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. 149, 109)

<sup>6</sup> www.bip.barwice.pl

<sup>7</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XVI/106/2012 r. z 23.02.2012 r., XVIII/118/2012 z 26.04.2012 r., XIX/121/2012 z 31.05.2012 r., XX/128/2012 z 28.06.2012 r., XXII/144/2012 z 27.09.2012 r.

W ocenie NIK uchwały dokonujące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>8</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>9</sup>.

2. Zamieszczenie 2 aktów prawa miejscowego (na 5 badanych) na stronie BIP Urzędu nastąpiło po 32 i 54 dniach kalendarzowych licząc od dnia ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

i. (dowód: akta kontroli str. 115-116)

Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Burmistrz Barwic wyjaśnił: „(...) Wydłużony okres czasu pomiędzy publikacją w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a datą zamieszczenia na stronie BIP Urzędu ww. uchwał spowodowany był kilkoma czynnikami, m.in. brakiem informacji z Urzędu Wojewódzkiego o dacie publikacji danej uchwały oraz brakiem wewnętrznych regulacji prawnych dotyczących daty publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Obecnie przygotowywane jest zarządzenie Burmistrza Barwic normujące czas publikacji aktów prawa miejscowego w BIP.”

(dowód: akta kontroli str. 149)

Zdaniem NIK długi okres czasu pomiędzy datą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym a datą ich zamieszczenia (opublikowania) na stronie BIP Urzędu wskazuje m.in. na brak skutecznego nadzoru nad terminowością publikowania aktów prawa miejscowego.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W prowadzonym przez Urząd zbiorze aktów prawa miejscowego (za 2012 rok) nie zamieszczono, do dnia kontroli, daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych<sup>10</sup>.

W przypadku aktów prawa miejscowego, ich wejście w życie warunkowane jest upływem określonego terminu od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

Burmistrz wyjaśnił: „Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Barwicach zostały opublikowane wszystkie akty prawne wraz z datami ich podjęcia i opublikowania w biuletynie. Dane promulgacyjne (nazwa dziennika urzędowego oraz data ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego) zostaną dodane do zamieszczanych w BIP-ie aktów prawnych.”

(dowód: akta kontroli str. 148)

Zdaniem NIK niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym może utrudniać ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

2. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy o promulgacji Burmistrz prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. W toku kontroli NIK ustalono, że w zakładce „Prawo Lokalne”/ „Uchwały” „znajdują się nie tylko akty prawa miejscowego, ale wszystkie podjęte przez Radę Miejską uchwały.

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

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>10</sup> Kontrola w Urzędzie została rozpoczęta 18.10.2012 r.

Zdaniem NIK nie wyodrębnienie wydzielonej zakładki (pliku) wyłącznie dla zbiorów aktów prawa miejscowego stanowi utrudnienie w szybkim dotarciu do aktów prawa miejscowego i ustaleniu, który akt prawny jest aktem prawa miejscowego, co może mieć miejsce szczególnie przy obszernej objętości zbioru wszystkich podjętych przez organy gminy uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

Burmistrz Barwic wyjaśnił, że prowadzi w formie elektronicznej zbiór prawa miejscowego w zakładce prawo lokalne z podziałem na uchwały, zarządzenia i inne akty prawne. Poinformował również, że zostanie wydzielona zakładka „akty prawa miejscowego opublikowane w dzienniku wojewódzkim”.

(dowód: akta kontroli str. 151)

3. NIK zwraca uwagę, iż na stronie internetowej Urzędu ([www.barwice.pl](http://www.barwice.pl)) oraz na stronie BIP Urzędu ([www.bip.barwice.pl](http://www.bip.barwice.pl)) nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz wydruku. Ponadto na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono odsyłaczy (linków) do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego.

Powyższe informacje wraz z odsyłaczami (linkami) zamieszczono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 132-135)

Burmistrz Barwic wyjaśnił, że informacje dot. możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku zostały umieszczone na stronie Urzędu i stronie BIP. Ponadto Burmistrz wskazał, że w celu ułatwienia dotarcia do aktów prawa zamieszczono również na stronie BIP Urzędu odsyłacze (linki) do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 148, 150)

W ocenie NIK zamieszczenie na stronie Urzędu ([www.barwice.pl](http://www.barwice.pl)) i stronie BIP Urzędu ([www.bip.barwice.pl](http://www.bip.barwice.pl)) informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu oraz zamieszczenie odsyłaczy (linków) na stronie BIP Urzędu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego ułatwi powszechny do nich dostęp.

4. NIK zwraca uwagę, że Zarządzenie Burmistrza Barwic nr 104/2012 z 21.03.2012 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Barwice, sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego Ośrodka Kultury i Turystyki w Barwicach oraz informacji o stanie mienia gminy Barwice za 2011 r., opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym 16.04.2012 r., zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu 17.05.2012 r., tj. po 31 dniach kalendarzowych od daty jego publikacji w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

Burmistrz wyjaśnił, że „(...) czas zamieszczenia zarządzenia spowodowany był brakiem wewnętrznych regulacji prawnych dotyczących daty publikacji zarządzeń w BIP. Stwierdził również, że obecnie przygotowywane jest zarządzenie Burmistrza Barwic normujące czas publikacji aktów prawa miejscowego w BIP”.

(dowód: akta kontroli str. 149)

Zdaniem NIK długi okres czasu pomiędzy datą publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym ww. zarządzenia a datą jego zamieszczenia (opublikowania) na stronie

BIP Urzędu wskazuje na brak skutecznego nadzoru nad terminowością publikowania dokumentów w BIP.

#### **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:

1. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie na 2012 r.
2. Niezwłoczne przekazywanie aktów prawa miejscowego do publicznej wiadomości.
3. Rozważenie zasadności wydzielenia zakładki „Akty prawa miejscowego” wyłącznie dla zbiorów aktów prawa miejscowego.
4. Uzupełnienie zbioru aktów prawa miejscowego o daty ogłoszenia aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych.
5. Podanie na stronach internetowych Urzędu informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz zamieszczenie odsyłaczy (linków) na stronie BIP Urzędu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego.

#### **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 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.

Kontroler  
Artur Matejko  
St. inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

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