



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-15/2012  
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 83643 z dnia 13.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lipianach, Plac Wolności 1, 74-240 Lipiany
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Krzysztof Boguszewski, Burmistrz Gminy Lipiany (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:

- 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 przekazaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (wojewódzki dziennik urzędowy) 4 (28,6%) z 14 aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- zamieszczenia na stronie internetowej 9 (64,3%) z 14 aktów prawa miejscowego podejmowanych przez Gminę w formie nie spełniającym wymagań rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych<sup>2</sup>.

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

<sup>2</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

#### **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 31 października 2012 r. Rada Miejska wydała 58 uchwał oraz Burmistrz Gminy wydał 127 zarządzeń. 19 uchwał Rady Miejskiej podlegało zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>, obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Do ogłoszenia przekazano 14 uchwał<sup>4</sup>. Ustalono, że ww. 14 uchwał przekazano do Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie od 3 do 14 dni roboczych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str.113-122, 124-144)

Ponadto do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym zostało przekazane 6.07.2012 r. sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok, przyjęte przez Radę Miejską na sesji w dniu 27.06.2012 r.

(dowód: akta kontroli str.123, 125)

Badanie 14 aktów prawa miejscowego (100% uchwalonych do 31.10.2012 r.) 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 Przewodniczącą Rady Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 5 do 68 dni roboczych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 124-144, 156-157)

Na podstawie badanych 14 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. 145-147)

Badane akty prawne w formacie PDF (5 aktów) i DOC (9 aktów), zostały opracowane w programie do tworzenia aktów prawa pn. „Edytor aktów prawnych XML”, umieszczono je w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego, prowadzonym na stronie BIP Urzędu ([www.bip.lipiany.pl](http://www.bip.lipiany.pl)) w zakładce „Prawo lokalne/Uchwały”.

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

<sup>4</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XIV/125/2012, XIV/129/2012, XIV/130/2012 z 26.03.2012 r.; XVII/140/2012, XVII/141/2012, XVII/142/2012, XVII/143/2012 z 24.05.2012 r.; XVII/152/2012 z 27.06.2012 r.; XVIII/157/2012 z 26.09.2012 r.; XIX/164/2012, XIX/165/2012, XIX/166/2012, XIX/167/2012, XIX/169/2012 z 30.10.2012 r.

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

Na ww. stronie BIP Urzędu nie umieszczono do dnia kontroli<sup>6</sup> odnośnika (linku) do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 145-147, 156)

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 wykazały, że kopie aktów prawa miejscowego były sporządzane i archiwizowane w układzie tygodniowym na specjalnie do tego przeznaczony dysk archiwizacyjny serwera. Ponadto stwierdzono, że zainstalowane programy antywirusowe były aktywne (działające) i na bieżąco aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 151-155)

Zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane są w siedzibie Urzędu. Dla interesantów Urzędu przygotowano jedno wydzielone (w holu Urzędu) stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu. Zainteresowanym umożliwiono zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive) oraz sporządzenie wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

Na tablicy ogłoszeń w Urzędzie zamieszczono informację o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 148-149)

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Burmistrz zarządzeniem nr 91/2012 z 8.08.2012 r.<sup>7</sup> w sprawie pobierania opłat ustalił opłatę za wydruk strony w wysokości netto: 0,50 zł i 0,70 zł odpowiednio w formacie A4 (czarno – białym) jednostronnym i dwustronnym; 0,80 zł i 1,20 zł odpowiednio w formacie A3 (czarno – białym) jednostronnym i dwustronnym.

(dowód: akta kontroli str. 75)

Burmistrz wyjaśnił, że odpłatność za usługi wykonania wydruku została oszacowana na podstawie poniesionych przez Urząd kosztów zużycia energii elektrycznej, kosztów zużycia energii elektrycznej, kosztów zakupu papieru, tonera a także kosztów dzierżawy urządzenia – kserokopiarki.

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przekazano 5 uchwał Rady Miejskiej, dotyczących zmian budżetu Gminy Lipiany na rok 2012<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 19-122)

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*

<sup>6</sup> Kontrola została rozpoczęta 14.11.2012 r.

<sup>7</sup> Uprzednio obowiązywało zarządzenie 1/2011 z 20.01.2011 r., zmienione zarządzeniem 91/2011 z 6.10.2011 r.

<sup>8</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XIII/112/2012 z 21.02.2012 r., XVI/134/2012 z 24.05.2012 r., XVII/147/2012 z 27.06.2012 r., XVIII/154/2012 z 26.09.2012 r., XIX/163/2012 z 30.10.2012 r.

aktów prawnych, zgodnie z którą nie należy zgłaszać zmian budżetu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str.162-167)

W ocenie NIK uchwały dokonujące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</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>10</sup>.

2. Na stronie BIP Urzędu ([www.bip.lipiany.pl](http://www.bip.lipiany.pl)) akty prawa miejscowego zamieszczane były w formacie pliku doc (9 aktów).

(dowód: akta kontroli str. 145-147, 156)

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wymagań technicznych dokumenty elektroniczne zawierające akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu na podstawie ustawy o promulgacji sporządza się w formacie XML. Wg § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia akty podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formacie PDF albo w formacie XML, o którym mowa w § 3, w sposób umożliwiający wizualizację treści w postaci pliku PDF.

Burmistrz wyjaśnił: „W 9 przypadkach uchwały zostały umieszczone w postaci plików doc w wyniku przeoczenia przez pracownika zajmującego się umieszczaniem informacji na stronie BIP Urzędu. Na stronie BIP Urzędu w oddzielnej zakładce: „Akty prawne przekazane do publikacji” uchwały przekazane do publikacji, zostaną opublikowane w postaci plików pdf.”

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

3. Przekazanie 4 aktów prawa miejscowego<sup>11</sup> (na 14 badanych) do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nastąpiło w terminie dłuższym niż 7 dni roboczych, tj. od 8 do 14 dni roboczych licząc od dnia ich uchwalenia. Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 124-144)

Burmistrz wyjaśnił: „W przypadku uchwały nr XVIII/157/2012 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 26.09.2012 r. zwłoka w przekazaniu dokumentów do publikacji wynikała z awarii komputera, na którym znajdował się edytor aktów prawnych XML. Komputer uległ awarii na dzień przed sesją i był naprawiany – wraz z instalacją pełnego oprogramowania – przez okres ok. dwóch tygodni.

W przypadku uchwały XIV/125.2012 Rady Miejskiej w Lipianach z dnia 26.03.2012r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie Gm. Lipiany, po sesji okazało się, że firma wykonująca opracowanie z zakresu planowania przestrzennego (...) przesłała uchwałę w formie pliku niekompatybilnego z używanym przez Urząd Miejski w Lipianach edytorem XML. Spowodowało to konieczność wpisania przez pracownika treści przedmiotowej uchwały do Edytora XML, co wydłużyło czas przesłania jej do publikacji. W związku z tym, iż uchwały podjęte na jednej sesji wysyłane są jednym wnioskiem o publikację w Dzienniku Urzędowym, uchwały XIV/129/2012. XIV/130/2012 podjęte na tej samej sesji co uchwała XIV/125/2012, tj. w dniu 26.03.2012 r. zostały wysłane

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>11</sup> Uchwały nr: XIV/125/2012, XIV/129/2012, XIV/130/2012 z 26.03.2012 r. (przekazano 5.04.2012 r.); XVIII/157/2012 z 26.09.2012 r. (przekazano 16.10.2012 r.).

*jednym wnioskiem, po zakończeniu wpisywania uchwały XIV/125/2012 do Edytora XML.*"

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

Zdaniem NIK okres czasu powyżej 7 dni roboczych pomiędzy datą przekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym a datą uchwalenia aktu prawa miejscowego (dla 4 na 14 badanych aktów) wskazuje m.in. na brak skutecznego nadzoru nad terminowością przekazywania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 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>12</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. 145-147)

Burmistrz wyjaśnił: *„Na stronie BIP Urzędu istnieje możliwość przeglądu Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego, w którym publikowane są akty prawne. Przyjmuję uwagę odnośnie braku w BIP-ie dla badanych aktów daty ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz braku ich danych promulgacyjnych. Chciałbym poinformować, iż na stronie BIP Urzędu zostanie uruchomiona do 30 listopada 2012 r. zakładka, w której znajdować się będą akty prawne przekazane do publikacji, z datą ich publikacji w dzienniku urzędowym oraz z danymi promulgacyjnymi.*"

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

Zdaniem NIK niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym może utrudnić zainteresowanym 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.

(dowód: akta kontroli str. 145-147)

Zdaniem NIK nie wyodrębnienie wydzielonej zakładki (pliku) dla zbioru 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.

Burmistrz wyjaśnił, że *„Na stronie BIP znajdują się wszystkie podjęte przez radę uchwały bez wyodrębnienia na uchwały, które są publikowane w dzienniku urzędowym i te które nie są publikowane. W celu ułatwienia osobom zainteresowanym szybkim zapoznaniem się z aktami publikowanymi w dzienniku urzędowym do 30 listopada 2012 r. zostanie wyodrębniona zakładka na stronie BIP Urzędu, w której będą znajdowały się uchwały podjęte przez radę podlegające publikacji w dzienniku urzędowym wraz z datą ich publikacji oraz ich danymi promulgacyjnymi.*"

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

<sup>12</sup> Kontrola w Urzędzie została rozpoczęta 14.11.2012 r.

3. NIK zwraca uwagę, iż na stronie internetowej Urzędu ([www.lipiany.pl](http://www.lipiany.pl)) oraz na stronie BIP Urzędu ([www.bip.lipiany.pl](http://www.bip.lipiany.pl)) nie zamieszczono, do dnia kontroli, 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 odsyłacza (linku) do wojewódzkiego dziennika urzędowego. Powyższą informację wraz z linkiem zamieszczono na stronach internetowych Urzędu w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 145-147)

Burmistrz wyjaśnił: „Przeoczenie umieszczenia tej informacji na stronie BIP oraz na stronie [www.lipiany.pl](http://www.lipiany.pl) zostało uzupełnione w dniu 20.11.2012 r. W dniu 20.11.2012r. zostało również uruchomione na stronie BIP Urzędu przekierowanie do dziennika urzędowego.”

(dowód: akta kontroli str. 162-167)

#### 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>13</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 publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Zamieszczanie na stronie internetowej aktów prawa miejscowego podejmowanych przez Gminę w formacie spełniającym wymagania rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych.

#### 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.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

Kontroler  
Artur Matejko  
St. inspektor k.p.

Dyrektor

<sup>13</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82