



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-16/2012  
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 83644 z dnia 13.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dobrzanych, u. Staszica 1, 73-130 Dobrzany
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jan Prościak, Burmistrz Gminy Dobrzany (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,
- niezwłoczne przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego<sup>2</sup> aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok.

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

<sup>2</sup> Dalej wojewódzki dziennik urzędowy.

### 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 69 uchwał oraz Burmistrz Gminy wydał 86 zarządzeń. 13 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 7 uchwał<sup>4</sup>. Ustalono, że ww. 7 uchwał przekazano do Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie od 4 do 7 dni roboczych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str.57-65)

Ponadto do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym zostało przekazane:

- porozumienie międzygminne Nr 1/2012 Burmistrza z 7.09.2012 r. zawarte pomiędzy Gminą – Miastem Szczecin a Gminą Dobrzany (przekazano do publikacji w dniu 11.10.2012 r.),
- sprawozdanie Burmistrza z marca 2012 roku z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok (przekazano w trakcie kontroli NIK w dniu 22.11.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 65)

Badanie 7 aktów prawa miejscowego (100% uchwalonych do 31.10.2012 r.) przekazanych do dnia kontroli<sup>5</sup> 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>6</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 15 do 17 dni roboczych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 48-50, 65-72, 90-91)

Na podstawie badanych 7 aktów prawnych ustalono, że w zbiorze aktów prawa miejscowego prowadzonym na stronie BIP Urzędu (bip.dobrzany.pl), nie zamieszczono do dnia kontroli 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. Powyższe dane uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Badane akty prawne w formacie PDF zostały opracowane w programie do tworzenia aktów prawa pn. „Edytor XML Legislator”, umieszczono je w publicznie dostępnym

<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: XIII/119/12 z 3.02.2012 r.; XVI/150/12, XVI/152/12 z 24.04.2012 r., XIX/173/12, XIX/174/12, XIX/175/12 z 7.09.2012 r., XX/181/12 z 25.09.2012 r.

<sup>5</sup> Kontrola została rozpoczęta 16.11.2012 r.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

zbiornicze aktów prawa miejscowego, prowadzonym na stronie BIP Urzędu (bip.dobrzany.pl) w zakładce „Prawo lokalne/Uchwały”.

Na ww. stronie BIP Urzędu nie umieszczono do dnia kontroli<sup>7</sup> odnośnika (linku) do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

W trakcie kontroli NIK na stronie BIP Urzędu wydzielono zakładkę „Akty prawa przekazane do publikacji” oraz podano datę ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i dane promulgacyjne. Zamieszczono również przekierowanie (link) do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 51-55, 73-80, 90)

Przeprowadzone oględziny w zakresie stosowanych zabezpieczeń antywirusowych dla komputera z którego aktualizuje się akty prawa miejscowego oraz wybranych komputerów z których 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 codziennie 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. 56, 85-89)

Zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane są w siedzibie Urzędu. Dla interesantów Urzędu przygotowano dwa wydzielone stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu w Bibliotece Publicznej w Dobrzanych (w tym samym budynku co Urząd, I piętro nad Urzędem). Ponadto w Sekretariacie Urzędu umożliwiono zainteresowanym sporządzenie wydruku aktu prawa lub zapisanie go na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive).

(dowód: akta kontroli str. 81-84)

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. 81)

Zgodnie z art. 28a ustawy o promulgacji Burmistrz zarządzeniem nr 95/10 z 31.12.2010 r. w sprawie ustalenia ceny arkusza lub wydruku dokumentu, aktu normatywnego oraz innego aktu prawnego ustalił cenę wydruku aktu prawa w wysokości brutto: 0,30 zł i 0,40 zł odpowiednio za stronę formatu A4 i A3.

(dowód: akta kontroli str. 43)

Burmistrz wyjaśnił, że ww. cena została skalkulowana na podstawie kosztów związanych z wydrukiem i wykonaniem kserokopii oraz że ustalone ceny nie przekraczają rzeczywistych kosztów wykonania kserokopii i wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przekazano 6 uchwał Rady Miejskiej, dotyczących zmian budżetu Gminy Dobrzany na rok 2012<sup>8</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 61-64)

<sup>7</sup> Kontrola została rozpoczęta 16.11.2012 r.

<sup>8</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XIV/127/12 z 9.03.2012 r., XV/142/12 z 3.04.2012 r., XVII/156/12 z 22.06.2012 r., XIX/169/12 z 7.09.2012 r., XX/179/12 i XX/183/12 z 25.09.2012 r.

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.96-100)

W ocenie NIK uchwały dokonujące zmian budżetu 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. Wbrew postanowieniom art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Urząd nie przekazał do dnia kontroli (16.11.2012 r.) do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Dobrzany za 2011 r. Powyższe sprawozdanie zostało przekazane do publikacji 22.11.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-72)

Burmistrz wyjaśnił: *„Bieżący rok jest dla tutejszego Urzędu trudny organizacyjnie, z uwagi na braki kadrowe spowodowane długimi zwolnieniami lekarskimi, urlopami macierzyńskimi pracowników, w tym odpowiedzialnych za przekazywanie aktów do publikacji, a także nadzorujących bezpośrednio to zagadnienie (sekretarz Gminy). Zapewniam, że jako Burmistrz podejmuję wszelkie działania, aby działalność tutejszego samorządu, w tym również w zakresie gospodarki finansowej była przejrzysta, jawna itp. Świadczy o tym fakt umieszczenia przedmiotowego sprawozdania na stronie BIP w dniu 30 kwietnia 2012 r., tj. po uzyskaniu opinii RIO. Brak przekazania sprawozdania do publikacji w dzienniku urzędowym jest przeoczeniem spowodowanym trudnościami, o których wspominałem na wstępie odpowiedzi na pytanie. Ponadto z dokumentu tego każda zainteresowana osoba mogła skorzystać w siedzibie Urzędu Miejskiego w Dobzranach, a także bezpośrednio u radnych Rady Miejskiej w Dobzranach”.*

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

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>11</sup>. Powyższe informacje zamieszczono w trakcie kontroli NIK.

W przypadku aktów prawa miejscowego, ich wejście w życie warunkowane było upływem terminu 14 dni od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Burmistrz wyjaśnił: *„Nie ulega wątpliwości, że wszystkie akty prawa przekazane do publikacji w dzienniku urzędowym były zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej w zakładce „uchwały”. Obecnie na wspomnianej stronie wydzielono zakładkę tylko i wyłącznie aktów przekazanych do publikacji ze wskazaniem daty ogłoszenia oraz danych promulgacyjnych.”*

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

<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> Kontrola w Urzędzie została rozpoczęta 16.11.2012 r.

Zdaniem NIK zamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych, ułatwia 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 uchwały podjęte przez Radę Miejską.

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 dużej objętości zbioru wszystkich podjętych przez organy gminy uchwał. W trakcie kontroli wydzielono zakładkę wyłącznie dla zbioru aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Burmistrz wyjaśnił, że *„Bezsprzecznie zbiór aktów prawa miejscowego stanowiącego przez organy Gminy Dobrzany, prowadzonego w formie elektronicznej w swojej zawartości obejmował również sensu stricto akty prawa miejscowego. Przyjęta formuła to skutek takiej interpretacji zagadnienia. W trakcie kontroli podzielono stanowisko NIK w sprawie wyodrębnienia zakładki dla zbiorów prawa miejscowego, co też uczyniono na stronie BIP Urzędu.”*

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

3. NIK zwraca uwagę, iż na stronie internetowej Urzędu (<http://dobrzany.pl>) oraz na stronie BIP Urzędu ([bip.dobrzany.pl](http://bip.dobrzany.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. 73-80)

W ocenie NIK zamieszczenie na stronie Urzędu (<http://dobrzany.pl>) i stronie BIP Urzędu ([bip.dobrzany.pl](http://bip.dobrzany.pl)) informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu oraz zamieszczenie odsyłacza (linku) na stronie BIP Urzędu do wojewódzkiego dziennika urzędowego ułatwi powszechny do nich dostęp.

Burmistrz wyjaśnił: *„Takiego obowiązku nie dopatrzyłem się w przepisach regulujących tę kwestię. Jednak po wysłuchaniu argumentów przedstawionych przez kontrolującego, podzielałam stanowisko NIK w tym zakresie, czego wyrazem jest zamieszczenie w BIP, w trakcie kontroli, zarówno informacji, jak i przekierowania do Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego.”*

(dowód: akta kontroli str. 96-100)

#### **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>12</sup>, wnosi o przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian budżetu na 2012 r.

#### **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

Dyrektor

Kontroler  
Artur Matejko  
St. inspektor k.p.

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82