



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-14/2012  
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 83642 z dnia 13.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Trzcińsku - Zdroju, ul. Rynek 15, 74-510 Trzcińsko - Zdrój
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Zbigniew Kitlas, Burmistrz Gminy Trzcińsko - Zdrój (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:

- nieprzekazania do publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego<sup>2</sup> sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.,
- zwłoki w przekazaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 4 (30,7%) z 13 aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- 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.

<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 70 uchwał oraz Burmistrz Gminy wydał 99 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 13 uchwał<sup>4</sup>, w tym 9 uchwalonych do 30.06.2012 r. Ustalono, że ww. 13 uchwał przekazano do Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie od 3 do 20 dni roboczych od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 97-110)

Badanie 13 aktów prawa miejscowego (100% uchwalonych do 31.10.2012 r.) przekazanych do dnia kontroli<sup>5</sup> do ogłoszenia w 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 Przewodniczącą Rady Miejskiej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 1 do 109 dni kalendarzowych od ich przekazania Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 102-132, 148-149)

Na podstawie badanych 13 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.

Badane akty prawne w formacie (dokumenty zostały opracowane w programie do tworzenia aktów prawa pn. „Edytor aktów prawnych XML”) umieszczono w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego, prowadzonym na stronie BIP Urzędu ([bip.trzcinsko-zdroj.pl](http://bip.trzcinsko-zdroj.pl)) w zakładce „Prawo lokalne/Uchwały” w formacie XHTML. W przypadku 3 aktów prawa zamieszczenie ich na stronie BIP Urzędu nastąpiło w terminie od 216 do 222 dni kalendarzowych licząc od dnia ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Na ww. stronie BIP Urzędu nie umieszczono do dnia 15.11.2012 r. odnośnika (linku) do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 133-139)

<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: XII/152/2012, XII/161/2012, XII/162/2012, XII/163/2012, XII/171/2012 z 5.03.2012 r.; XIII/174/2012, XIII/175/2012, XIII/179/2012 z 30.04.2012 r., XIV/180/2012 z 24.05.2012 r., XVII/211/2012, XVII/213/2012, XVII/214/2012, XVII/215/2012 z 29.10.2012 r.

<sup>5</sup> Kontrolę rozpoczęto 15.11.2012 r.

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

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 serwera, dodatkowo raz w miesiącu archiwizowane były na płytach DVD. Ponadto stwierdzono, że zainstalowane programy antywirusowe były aktywne (działające) i na bieżąco aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 143-147)

Zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane są w siedzibie Urzędu. Dla interesantów Urzędu przygotowano jedno stanowisko komputerowe (tzw. Infomat) z dostępem do Internetu. Zainteresowanym umożliwiono zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (płyta CD, pendrive) oraz sporządzenie wydruku. Ponadto w odległości do 300 metrów od siedziby Urzędu istniała możliwość skorzystania z bezpłatnej usługi HOT-SPOT, umożliwiającej połączenie się z Internetem.

(dowód: akta kontroli str. 136, 140-142)

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. 140-141)

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Burmistrz zarządzeniem nr II/140/2011 z 19.09.2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za udostępnianie informacji publicznej w formie kserokopii, dokumentu przetworzonego oraz dokumentu na nośnikach elektronicznych, ustalił cenę arkusza wydruku aktu prawnego w wysokości 0,40 zł za stronę A4.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Burmistrz wyjaśnił, że odpłatność za usługi wykonywania kserokopii lub wydruku, podana w ww. zarządzeniu stanowi tylko koszty zakupu papieru i eksploatacji urządzenia drukującego, tj. została oszacowana w sposób mający na celu pokrycie wyłącznie kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

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 Trzcińsko – Zdrój na rok 2012<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 102-132)

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. 154-157)

<sup>7</sup> Uchwały Rady Miejskiej nr: XII/166/2012 z 5.03.2012 r., XIII/176/2012 z 30.03.2012 r., XIV/184/2012 z 24.05.2012 r., XV/198/2012 z 25.06.2012 r., XVI/205/2012 z 7.09.2012 r., XVII/216/2012 z 29.10.2012 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. 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 sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 102-132)

Burmistrz wyjaśnił: „W związku z brakiem zapisów w uchwale w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Trzcińsko-Zdrój za 2011, iż podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym woj. Zachodniopomorskiego oraz brakiem uwag ze strony Organu nadzoru to jest Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, iż powinna być opublikowana w Dzienniku Urzędowym, Gmina nie przekazała przedmiotowej uchwały do ogłoszenia. Brak zastrzeżeń ze strony Organu nadzoru w rzeczonym przedmiocie stanowił dla Gminy jednoznacznie potwierdzenie, co do braku obowiązku publikacji ww. uchwały. W związku jednak z zastrzeżeniem w tej materii ze strony Najwyższej Izby Kontroli, Gmina przekaze przedmiotową uchwałę do publikacji.”

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

3. Zgodnie z dyspozycją art. 3 ustawy o promulgacji, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. 4 uchwały Rady Miejskiej przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po upływie 7 dni roboczych od ich podjęcia, tj. uchwały nr: XIII/174/2012, XIII/175/2012, XIII/179/2012 z 30.03.2012 r. przekazano po upływie 12 dni roboczych; uchwałę nr XIV/180/2012 z 24.05.2012 r. po upływie 20 dni roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 102-132)

Burmistrz wyjaśnił: „Wskazane w zapytaniu okresy przekazywania uchwał do publikacji spowodowane były użytkowaniem przez Urząd Miejski w Trzcińsku – Zdroju darmowej wersji oprogramowania do tworzenia aktów prawnych. Program ten uniemożliwił, z przyczyn technicznych, tworzenie uchwał w formacie XML, czego skutkiem była niemożność przesłania uchwał do publikacji w wersji elektronicznej. Obecnie problem ten został co do zasady rozwiązany. Zaznaczyć należy, iż w wersji papierowej uchwały do Organu nadzoru były przesłane odpowiednio w ciągu 4 dni roboczych dla uchwał z dnia 30 marca 2012 r., 2 dni roboczych dla uchwał z dnia 5 kwietnia 2012 r. i 5 dni roboczych dla uchwał z 24 maja 2012 r.”

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

NIK zwraca uwagę, iż termin wejścia w życie aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkowany dniem jego ogłoszenia, dlatego też wskazane jest niezwłoczne ich przekazywanie do ogłoszenia. W opinii NIK ustawa o promulgacji nie wiąże wykonania obowiązku ogłaszania aktów prawnych z przebiegiem procedury nadzorczej.

<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.

4. Zamieszczenie 3 aktów prawa miejscowego<sup>10</sup> (na 13 badanych) na stronie BIP Urzędu nastąpiło w dniu 14.11.2012 r., tj. po upływie od 216 do 222 dni kalendarzowych licząc od dnia ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 102-110)

Burmistrz wyjaśnił: „Wymienione w pytaniu akty prawa miejscowego zostały zamieszczone na stronie BIP w dniu 14.11.2012 r. z uwagi na weryfikację zawartości strony BIP dokonaną przez informatyka. W wyniku dokonanej weryfikacji ustalono braki, które w ww. dniu zostały uzupełnione o brakujące uchwały. W okresie od 1.04.2012 r. do 16.07.2012 r. Urząd Miejski nie posiadał na etacie zatrudnionego informatyka, co skutkowało opóźnieniami w zamieszczaniu informacji na stronie BIP. Braki kadrowe zostały przez Kontrolowanego uzupełnione w najwcześniejszym możliwym terminie – gdyż znalezienie osoby z odpowiednim wykształceniem i kwalifikacjami do zajmowania ww. stanowiska związane było z koniecznością zakończenia stosunków umownych z dotychczasowymi kontrahentami przez osoby spełniające wszystkie niezbędne wymagania związane z kwalifikacjami zawodowymi.”

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

Zdaniem NIK długi okres czasu (7 miesięcy) 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 daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych<sup>11</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. 133-139)

Burmistrz wyjaśnił: „Dla badanych aktów prawnych (przekazanych do publikacji w dzienniku urzędowym) nie podano na stronie BIP Urzędu daty ogłoszenia w dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych z uwagi na brak możliwości technicznych. Aktualnie firma, z którą posiadamy podpisaną umowę na utrzymanie i aktualizację stron internetowych prowadzi prace aktualizacyjne, które umożliwią zamieszczanie ww. danych na stronie BIP (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

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

<sup>10</sup> Uchwały rady Miejskiej nr: XII/161/2012, XII/162/2012 i XII/163/2012 z 5.03.2012 r., opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym odpowiednio w dniu: 6.04.2012 r., 6.04.2012 r. i 12.04.2012 r.; kontrolę w Urzędzie rozpoczęto 15.11.2012 r.

<sup>11</sup> Kontrola w Urzędzie została rozpoczęta 15.11.2012 r.

się nie tylko akty prawa miejscowego, ale wszystkie podjęte przez Radę Miejską uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 133-139)

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 „W prowadzonym przez Burmistrza zbiorze aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w trybie art. 28 ust.2 ustawy o promulgacji publikowane były wszystkie uchwały podejmowane przez Radę. Obecnie w kategorii „Prawo Lokalne” została wydzielona zakładka „Akty Prawa Miejscowego”, w której zamieszczony zostanie rejestr zawierający akty prawa lokalnego przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Woj. Zachodniopomorskiego oraz datę ww. publikacji. Powyższy rejestr będzie aktualizowany na bieżąco. W dniu 19.11.2012 r. został zamieszczony odsyłacz (link) do Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 154-157)

3. NIK zwraca uwagę, iż na stronie internetowej Urzędu ([www.trzcinsko-zdroj.pl](http://www.trzcinsko-zdroj.pl)) oraz na stronie BIP Urzędu ([bip.trzcinsko-zdroj.pl](http://bip.trzcinsko-zdroj.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. 133-139)

#### **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:

1. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie na 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok.
2. Niezwłoczne przekazywanie aktów prawa miejscowego do publicznej wiadomości.
3. Uzupelnienie zbioru aktów prawa miejscowego o daty ogłoszenia aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych.

#### **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

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

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