



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-16/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Andrzej Os, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84761 z dnia 6 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wejherowo, ul. Os. Przyjaźni 6, 84-200 Wejherowo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Skwarło, Wójt Gminy Wejherowo (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Wójta w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 16 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazywanie przez Wójta do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu) oraz prowadzenie przez Wójta w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Wejherowo (dalej: „Gmina”).

Stwierdzone nieprawidłowości w szczególności polegały na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia Dzienniku Urzędowym siedmiu uchwał Rady Gminy Wejherowo (dalej: „Rada Gminy”) w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 rok, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”),
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania Wójta z wykonania budżetu gminy za rok 2011 ze zwłoką (po upływie 232 dni od dnia przekazania sprawozdania Przewodniczącemu Rady Gminy).

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

² Dz.U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Wójta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 16 listopada 2012 r. organy Gminy wydały 299 aktów prawnych (122 uchwały Rady Gminy oraz 177 zarządzeń Wójta), w tym 42 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Gminy), a wśród nich 35 aktów prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 35 uchwał Rady Gminy, stanowiących akty prawa miejscowego oraz – w trakcie kontroli NIK (15 listopada 2012 r.) – sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-63)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od trzech do pięciu dni od dnia ich podjęcia (trzy po trzech, a dwie po pięciu dniach). Trzy z tych uchwał opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od sześciu do ośmiu dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu (dwóch uchwał do zakończenia czynności kontrolnych nie ogłoszono).

(dowód: akta kontroli str. 63)

Powyższe uchwały, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Gminy – 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 danych³.

(dowód: akta kontroli str. 63)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m. in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te zbiory.

Uchwały Rady Gminy stanowiące akty prawa miejscowego umieszczano na stronie internetowej – www.bip.ug.wejherowo.pl w zakładce „Uchwały, protokoły, regulaminy”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Gminy i zarządzenia Wójta. Na ww. stronie umieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

4. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt wyznaczył miejsce powszechnie dostępne, w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniano nieodpłatnie w postaci elektronicznej Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze). Miejsce to, znajdujące się w wydzielonym pokoju w Urzędzie,

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

wyposażono w stanowisko komputerowe (pozwalające na zapisywanie informacji na nośnikach danych) z dostępem do Internetu i drukarki

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Siedmiu uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie gminy na 2012 r.⁴ nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że ww. uchwał nie przekazano do publikacji, gdyż nie stanowią one aktów prawa miejscowego. Ponadto Wójt wskazał, że obowiązki publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet.

(dowód: akta kontroli str. 66-118, 158-159)

W ocenie NIK, przepisy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie obejmują swoim zakresem jedynie aktów prawa miejscowego (o aktach tym mowa w przepisach art. 13 pkt 1 i 2 tej ustawy), ale również inne akty, enumeratywnie wymienione w przepisach art. 13 pkt 3-8 tego aktu prawnego, w tym – wymienione w art. 13 pkt 7 – uchwały budżetowe gminy. Zakres przedmiotowy art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obejmuje, podobnie jak zakres przedmiotowy art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ również uchwały, dotyczące zmian w budżecie gminy. Uznanie, że pojęcie uchwał budżetowych, o którym mowa w ww. przepisach obejmuje jedynie uchwałę ustalającą pierwotną wersję budżetu pozostawałoby w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

2. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty te ogłasza się niezwłocznie. Tymczasem sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. przekazano do publikacji w trakcie kontroli NIK (15 listopada 2012 r.), tj. po upływie 232 dni od dnia przekazania sprawozdania Przewodniczącemu Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 113-118, 123-154, 160-206)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

NIK zwraca uwagę, że podanie takich informacji pozwoli mieszkańcom na łatwiejsze i szybsze zapoznanie się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Informację taką zamieszczono – na tablicy informacyjnej i na stronie internetowej Urzędu – w trakcie kontroli NIK (14 listopada 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 113-120)

2. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę ustala cenę arkusza wydruku aktu

⁴Uchwały nr: XV/174/2012 z 25.01.2012 r., XVII/211/2012 z 18.04.2012 r., XVIII/221/2012 z 30.05.2012 r., XVIII/230/2012 z 30.05.2012 r., XIX/246/2012 z 20.06.2012 r., XXII/262/2012 z 26.09.2012 r. i XXIV/275/2012 z 24.10.2012 r.

⁵Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Wójt ustalił cenę arkusza wydruku ww. aktów dopiero w trakcie kontroli NIK (13 listopada 2012 r.), gdyż – jak wynika z wyjaśnień Wójta – do tego dnia nie odnotowano przypadku złożenia wniosku o wydruk aktu prawnego lub innego aktu normatywnego.

Określone zarządzeniem Wójta ceny arkusza wydruku (w formacie A4: czarno-białego – 0,20 zł, a kolorowego – 0,40 zł i w formacie A3: czarno-białego – 0,40 zł, a kolorowego – 0,80 zł) ustalono na podstawie kalkulacji, uwzględniającej m. in. koszty tonerów, energii elektrycznej, papieru i konserwacji urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 113-118, 121-122)

3. W prowadzonym, na stronie internetowej Urzędu – www.bip.ug.wejherowo.pl w zakładce „Uchwały, protokoły, regulaminy” zbiorze aktów prawa stanowionych przez organy Gminy nie zamieszczono danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym, jeśli akt podlegał takiej publikacji. Akty prawa miejscowego zamieszczano w zbiorze przed ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa danych promulgacyjnych oraz dat ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom znalezienie tych aktów, a zamieszczanie aktów prawnych w zbiorze przed ich ogłoszeniem – wprowadzić w błąd, co do daty wejścia ich w życie.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że 24 października 2012 r. zawarto umowę z podmiotem zewnętrznym, której przedmiotem jest świadczenie usługi opracowania i konwersji aktów prawa miejscowego stanowionych przez Gminę, z możliwością jej wykorzystania na stronie internetowej Urzędu. Do końca 2012 r. dostępna będzie pełna baza aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy z informacją o dacie ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 113-118, 155-157)

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 Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym podjętych w badanym okresie uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r.,
- 2) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wszystkich aktów, podlegających publikacji w tym Dzienniku.

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

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

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 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.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Andrzej Os
st. inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis