



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-03/2012
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	Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83187 z dnia 4 października 2012 r. oraz nr 84766 z dnia 16 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sulęczyño, ul. Kaszubska 26, 83-320 Sulęczyño (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernard Grucza, Wójt Gminy Sulęczyño (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 24 października 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów 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 w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Sulęczyño (dalej: „Gmina”).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) trzech stanowiących akty prawa miejscowego uchwał Rady Gminy Sulęczyño (dalej: „Rada Gminy”), co było niezgodne z art. 13 pkt 2 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 jednej uchwały Rady Gminy ze zwłoką (po 20 dniach od jej podjęcia);
- nierealizowaniu w stosunku do pięciu aktów prawa miejscowego objętych badaniem przez okres od 94 do 150 dni obowiązku ich udostępnienia na stronie internetowej Urzędu, wynikającego z art. 28b ust. 1a pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych;

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.

- niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu stanowiska komputerowego, przeznaczonego do udostępniania w postaci elektronicznej Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w miejscu powszechnie dostępnym, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 5 października 2012 r. organy Gminy wydały 132 akty prawne (50 uchwał Rady Gminy i 82 zarządzenia Wójta), w tym 12 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Gminy), a wśród nich osiem aktów prawa miejscowego. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano dziewięć spośród 12 uchwał Rady Gminy, podlegających publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 40-48)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od czterech do 20 dni od dnia ich podjęcia (dwie po czterech, pozostałe po pięciu, sześciu oraz 20 dniach). Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od dwóch do dziewięciu dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str.54-64, 88-89)

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 (w jednym przypadku uchwałę przekazano ponownie, gdyż przesłana wcześniej nie zawierała takiego podpisu).

(dowód: akta kontroli str. 54-64)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wójt prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m.in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych 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 w badanym okresie umieszczano na stronie internetowej – www.bip.suleczynno.pl w zakładce „Rada Gminy”/„Uchwały Rady”. W zakładce tej umieszczano również pozostałe uchwały Rady Gminy. Wszystkie uchwały zawarte w ww. zbiorze opublikowano w formacie PDF. Na stronie www.suleczynno.pl umieszczano odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

(dowód: akta kontroli str.77-78)

³ Dz.U. Nr 289, poz. 1699.

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

1. Trzech uchwał Rady Gminy (stanowiących akty prawa miejscowego) dotyczących: zatwierdzenia oraz zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęczynie⁴ (dalej: „GOZ”), a także zmian w zasadach udzielania stypendiów sportowych⁵ nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 100-103, 116-130)

Z wyjaśnień Wójta – do którego zadań należy zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy – wynika, że:

- projekty uchwał w sprawie zatwierdzenia oraz zmiany Statutu GOZ (zawierające informację o ich wejściu w życie z dniem podjęcia i nie zawierające zapisu, że podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym) zostały zaakceptowane przez radcę prawnego. Po ponownej analizie Radzie Gminy zostaną przekazane nowe projekty tych uchwał;
- uchwały w sprawie zmian w zasadach udzielania stypendiów sportowych nie uznano za akt podlegający ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym. Ponadto treść uchwały nie zakwestionował organ nadzoru, jakim jest Wojewoda Pomorski;
- w Urzędzie nie opracowano procedury, której celem byłaby weryfikacja, czy dany akt podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym, w tym czy stanowi akt prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 49-53)

W ocenie NIK uchwała w sprawie zmian w zasadach udzielania stypendiów sportowych jest (podobnie jak uchwały w sprawie zatwierdzenia oraz zmiany Statutu GOZ) aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Została bowiem podjęta na podstawie przepisów rangi ustawowej przez organ samorządu, jakim jest Rada Gminy oraz zawiera normy prawne, czyli przepisy o charakterze generalnym, na które może powoływać się każdy i abstrakcyjne (możliwość wielokrotnego ich stosowania).

Konsekwencją przyjęcia przez Urząd, że ww. trzy uchwały nie są aktami prawa miejscowego było wskazanie w ich treści, że wchodzi one w życie z dniem ich podjęcia. Tymczasem w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

2. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty te ogłasza się niezwłocznie. Tymczasem jedną uchwałę⁷ z pięciu objętych badaniem ostatecznych uchwał Rady Gminy, podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do publikacji po 20 dniach od jej podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 54-64)

Z wyjaśnień inspektora ds. obronnych oraz obsługi Rady Gminy i jej organów (dalej: „inspektor ds. obsługi Rady Gminy”), przekazującego akty do ogłoszenia wynika, że było to spowodowane potrzebą połączenia uchwały z załącznikami w całość

⁴ Uchwały Rady Gminy Sulęczyno: nr XV/130/2012 z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia nowego Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęczynie i nr XVII/141/2012 z 16 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zatwierdzenia nowego Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęczynie.

⁵ Uchwała Rady Gminy Sulęczyno nr XII/98/2012 z 22 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmiany w uchwale nr X/74/2007 Rady Gminy Sulęczyno z 19 grudnia 2007 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów sportowych.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁷ Uchwała nr XV/128/2012 Rady Gminy Sulęczyno z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Sulęczyno za rok 2011.

przez informatyka, pracującego w Urzędzie raz w tygodniu (ustalono, że informatyk świadczył pracę w Urzędzie na podstawie umowy zlecenia w każdą środę, w godzinach 12:30-15:30).

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 93-97)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione, gdyż praca Urzędu powinna być zorganizowana w sposób zapewniający prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań, określonych w obowiązujących przepisach.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury w zakresie przekazywania do publikacji w Dzienniku Urzędowym aktów prawnych podjętych przez organy Gminy, ponieważ procedura taka wynika z ustawy. Jednak w Urzędzie trwa wprowadzanie procedur nadzorczych poprzez aplikację „E-Kontrola Zarządcza” w celu zapewnienia niezwłocznego przekazywania tych aktów do publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 69-76)

3. W przypadku wszystkich pięciu objętych badaniem ostatecznych uchwał Rady Gminy, podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym nie realizowano – przez okres od 94 do 150 dni – obowiązku ich udostępnienia na stronie internetowej Urzędu, wynikającego z art. 28b ust. 1a pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 54, 79-81)

Z wyjaśnień inspektora ds. obsługi Rady Gminy wynika, że zostało to spowodowane nawałem pracy i związanym z tym brakiem czasu na śledzenie, czy przekazane do udostępnienia uchwały zamieszczano na stronie internetowej Urzędu. Z tego powodu o fakcie nieudostępnienia uchwał oraz o jego przyczynach (niemożność otwarcia plików zawierających uchwały) ww. dowiedziała się – i podjęła stosowne działania – dopiero w sierpniu 2012 r.

Z wyjaśnień Wójta wynika natomiast, że w Urzędzie nie prowadzono dotychczas czynności nadzorczych w celu zapewnienia niezwłocznego udostępniania na stronach internetowych Urzędu aktów prawa miejscowego, ustanowionych przez organy Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 65-76, 82-90)

4. Zgodnie z 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt zobowiązany był do udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego (oraz aktów prawnych zawartych w tych dziennikach/zbiorze) do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Powyższe akty prawne udostępniano w Urzędzie na stanowisku komputerowym pracownika zajmującego się m.in. obsługą Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

Według wyjaśnienia Wójta wymogi ustawowe spełniono, ponieważ Biuro Rady jest czynne w godzinach pracy Urzędu, a miejsce powszechnie dostępne. Ustawa nie wyklucza udzielania pomocy przez pracowników Urzędu w udostępnianiu aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 69-76, 93-99)

W ocenie NIK, przeznaczone w Urzędzie do udostępniania ww. aktów stanowisko komputerowe nie było usytuowane w miejscu powszechnie dostępnym, o którym mowa w ww. przepisie, gdyż znajdowało się w pokoju, który zajmował pracownik zajmujący się m.in. obsługą Rady Gminy, a samo stanowisko komputerowe służyło

również do realizacji zadań, wykonywanych przez tego pracownika, a więc było stanowiskiem pracy pracownika Urzędu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę ustala cenę arkusza wydruku aktu 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 (w formacie A4: jednostronnego – 0,15 zł, dwustronnego – 0,20 zł i w formacie A3: jednostronnego – 0,20 zł, dwustronnego – 0,25 zł) dopiero w wyniku kontroli NIK (w dniu 24 października 2012 r.). Cenę ustalono w oparciu o przeprowadzoną kalkulację kosztów takiego wydruku (średnie koszty papieru, tuszu, przeglądów oraz konserwacji drukarki, zużycia energii elektrycznej, a także amortyzację drukarki).

(dowód: akta kontroli str. 108-115)

2. W siedzibie Urzędu, jak również na jego stronach internetowych, 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. 77-78)

Wójt wyjaśnił, iż możliwość wglądu w siedzibie Urzędu w dniach i godzinach jego pracy do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego jest powszechnie znana, informacja o tym udzielana jest także w sekretariacie Urzędu Gminy, a obowiązek umieszczania takich informacji nie wynika z przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 69-76)

NIK zauważa jednak, że zamieszczenie w siedzibie Urzędu oraz na stronach internetowych powyższych informacji, usprawniłoby dostęp mieszkańców gminy do obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego.

3. W udostępnianym na stronie internetowej Urzędu zbiorze aktów prawnych, przy aktach podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym nie zamieszczono danych promulgacyjnych oraz dat ich ogłoszenia w tym Dzienniku.

(dowód: akta kontroli str.77-81)

Wójt wyjaśnił, iż akty prawa ustanowione przez organy Gminy posiadają klauzulę „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego”. Zapis ten jednoznacznie ustala termin wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie.

(dowód: akta kontroli str. 93-97)

W objętych kontrolą uchwałach uznanych przez Urząd za akty prawa miejscowego wskazano, iż wchodzi one w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, a nie – że wchodzi w życie z dniem podjęcia.

(dowód: akta kontroli str.104-107)

Zdaniem NIK, niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym utrudnia mieszkańcom ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

4. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie

dokumentu elektronicznego opatrzone przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym.

W dniu 4 lipca 2012 r. uchwałę w sprawie zmian w budżecie Gminy Sulęcyno na rok 2012⁸ przekazano (w wersji elektronicznej) do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym bez podpisu elektronicznego. Z wyjaśnień inspektora ds. obsługi Rady Gminy wynika, że zostało to spowodowane przeoczeniem. W dniu 9 lipca 2012 r. (przed rozpoczęciem kontroli NIK) uchwałę opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym i ponownie skierowano do ogłoszenia. Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym w dniu 16 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 131-136)

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 Kontroli⁹, wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań w celu zapewnienia niezwłocznego przekazywania do publikacji w Dzienniku Urzędowym wszystkich uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu;
- 2) podjęcie działań w celu dostosowania postanowień uchwał Rady Gminy Sulęcyno: nr XII/98/2012 z 22 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmiany w uchwale nr X/74/2007 Rady Gminy Sulęcyno z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów sportowych, nr XV/130/2012 z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia nowego Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęcynie oraz nr XVI/141/2012 z 16 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zatwierdzenia nowego Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęcynie do zgodności z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych;
- 3) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego niezwłoczne udostępnianie na stronie internetowej aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy Gminy;
- 4) zapewnienie miejsca powszechnie dostępnego, w którym w godzinach pracy Urzędu będą udostępniane nieodpłatnie w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze).

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

⁸ Uchwała nr XV/137/2012 Rady Gminy Sulęcyno z 28 czerwca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Sulęcyno na rok 2012.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

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 21 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Maria Mieszalska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis