



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-04/2012
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 83186 z dnia 4 października 2012 r. oraz 84767 z dnia 16 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Stężycy, ul. 9 Marca 7, 83-322 Stężycza (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Brzoskowski, Wójt Gminy Stężycza (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej 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 prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: niezwłoczne 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), prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Stężycza (dalej: „Gmina”) oraz zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego aktów prawnych zamieszczonych w Dzienniku Urzędowym, Monitorze Polskim oraz zbiorze aktów prawa miejscowego.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sześciu uchwał Rady Gminy, wbrew przepisom art. 13 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa 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 10 października 2012 r. organy Gminy wydały 167 aktów prawnych (69 uchwał Rady Gminy i 98 zarządzeń Wójta), w tym

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.

27 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (26 uchwał Rady Gminy i jedno zarządzenie Wójta), a wśród nich 21 aktów prawa miejscowego (uchwały Rady Gminy). Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 21 aktów (w tym jeden w wyniku kontroli), spośród 27 podlegających takiej publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 4-22)

2. Wszystkie z pięciu ostatnich aktów prawnych przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Gminy) przekazano do Wojewody Pomorskiego w wersji elektronicznej po dwóch dniach od ich podjęcia. Uchwały opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od siedmiu do 11 dni od ich przekazania Wojewodzie Pomorskiemu (z wyjątkiem jednej, której do dnia 24 października 2012 r. nie opublikowano).

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Ww. 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. 23-27)

3. Uchwały Rady Gminy stanowiące akty prawa miejscowego umieszczono na stronie internetowej Urzędu – www.bip.gminastezyca.pl, w zakładce „Prawo miejscowe”/„Uchwały”. W zakładce tej zamieszczono również pozostałe uchwały Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 64)

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.

W dniu 12 października 2012 r. akty prawa miejscowego, podjęte przez organy Gminy i ogłoszone w Dzienniku Urzędowym udostępniono (w formacie PDF, umieszczając przy każdym akcie link do właściwego Dziennika Urzędowego) na ww. stronie internetowej w odrębnej zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”.

(dowód: akta kontroli str. 54-63, 71-72)

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.

(dowód: akta kontroli str. 52-63, 73-74)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sześciu uchwał Rady Gminy: jednej w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Stężycy (dalej:

³ Dz.U. Nr 289, poz. 1699.

„SPZOZ”⁴ oraz pięciu w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012⁵, co stanowiło naruszenie – odpowiednio – art. 13 pkt 2 i art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 30-36, 75-82)

Z wyjaśnień:

- Wójta wynika, że przyczyną nieprzekazania do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwały w sprawie nadania statutu SPZOZ było przyjęcie przez analogię, w stosunku do tej jednostki, stanowiska Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, zawartego w piśmie z 9 października 2009 r., skierowanym do Rady Gminy. W piśmie tym (zawierającym prośbę o uwzględnianie przedstawionego w nim stanowiska w kolejnych uchwałach podejmowanych w sprawach tego samego rodzaju) stwierdzono, że statut jednostki organizacyjnej Gminy, jakim jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Stężycy nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, które kształtują sytuację prawną wszystkich mieszkańców gminy;
- Skarbnika Gminy, opracowującego projekty ww. uchwał w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 wynika, że przyczyną ich nieprzekazania do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym było uznanie, że nie mieszczą się one w zakresie przedmiotowym art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, który nie obejmuje zmian uchwał budżetowych, a jedynie uchwały budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 41-46)

W ocenie NIK:

- uchwała w sprawie nadania statutu SPZOZ jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”). Wydana została na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 1 pkt 15 tej ustawy i art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁷, zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, zaś jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Postanowienia uchwały określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, np. poprzez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych.

Konsekwencją przyjęcia przez Urząd, że ww. uchwała nie jest aktem prawa miejscowego było wskazanie w jej § 4, że wchodzi ona w życie z dniem jej 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;

- zakres przedmiotowy art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obejmuje, podobnie jak zakres przedmiotowy art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym 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

⁴ Uchwała Rady Gminy nr XV/181/2012 z 11 września 2012 r.

⁵ Uchwały Rady Gminy: nr XII/147/2012 z 1 marca 2012 r., nr XIII/152/2012 z 17 kwietnia 2012 r., nr XIV/161/2012 z 19 czerwca 2012 r., nr XV/183/2012 z 11 września 2012 r., nr XVI/188/2012 z 26 września 2012 r.

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

⁷ Dz.U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Jeden spośród 27 aktów podlegających publikacji, wydanych przez organy Gminy w badanych okresie (sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za rok 2011⁹) został przekazany przez Urząd do publikacji w Dzienniku Urzędowym dopiero w wyniku kontroli NIK (w dniu 18 października 2012 r.), tj. po upływie 211 dni od dnia jego przyjęcia (sprawozdanie ukazało się w Dzienniku Urzędowym 22 października 2012 r.).

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, iż opóźnienie w przekazaniu sprawozdania było spowodowane przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 22, 47-51)

2. 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.

Informację taką zamieszczono dopiero w wyniku kontroli NIK: na tablicy informacyjnej w siedzibie Urzędu w dniu 12 października 2012 r., a na stronie internetowej Urzędu w dniu 15 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-64, 83)

3. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych 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 dopiero w wyniku kontroli NIK (w dniu 12 października 2012 r.). Z wyjaśnień Wójta wynika, że do tego dnia przy pobieraniu opłat z powyższego tytułu stosowano stawki określone w Urzędzie na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰.

Określone zarządzeniem Wójta nr 100/2012 z dnia 12 października 2012 r. ceny arkuszy wydruku (w formacie A4: jednostronnego – 0,11 zł, dwustronnego – 0,20 zł i w formacie A3: jednostronnego – 0,15 zł, dwustronnego – 0,22 zł) ustalono na podstawie kalkulacji, uwzględniającej koszty tonera i papieru, a w przypadku wydruków w formacie A3 – również serwisu i naprawy drukarki.

(dowód: akta kontroli str. 54-63)

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012, podjętych w badanym okresie,
- 2) podjęcie działań w celu dostosowania postanowień uchwały Rady Gminy nr XV/181/2012 z 11 września 2012 r. w sprawie nadania statutu SPZOZ

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Zarządzenie nr 30/2012 Wójta Gminy Stężycy z 20 marca 2012 r.

¹⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

dotyczących daty jej wejścia w życie do zgodności z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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.

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 20 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Maria Mieszalska
Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis