



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-13/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontroler	Mariusz Zawada, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 083502 z dnia 28 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sośnicowicach ¹ , Regon 000539940, kod 44-153, Sośnicowice, Rynek 19
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Stronczek, Burmistrz Sośnicowic.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność Burmistrza w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępniania obywatelom aktów prawnych w okresie 1 stycznia 2011 r. do 15 października 2012 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego³ siedmiu⁴ uchwał Rady Miasta w sprawie nowelizacji uchwały budżetowej na rok 2012,
- nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* sprawozdania Burmistrza⁵ z wykonania budżetu Gminy Sośnicowice za 2011 r.,
- wadliwym przygotowaniu trzech projektów uchwał Rady Miasta, co skutkowało wycofaniem podjętych uchwał⁶ z publikacji w *Dzienniku Urzędowym*,
- nieaktualizowaniu prowadzonej przez Urząd strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej, a w szczególności zbioru aktów prawa miejscowego,
- publikacji na stronach BIP Urzędu większości⁷ uchwał Rady Miasta ze znacznym opóźnieniem.

Pozytywnie ocenić należy:

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

⁴ Uchwały o numerach: XIII/123/2012, XIII/129/2012, XIII/136/2012, XIII/142/2012, XIII/155/2012, XIII/160/2012, XIII/162/2012, XIII/174/2012.

⁵ Zarządzenie Nr 26/2012 Burmistrza Sośnicowic w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżety Gminy Sośnicowice za 2011 rok.

⁶ Uchwała Nr XV/138/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Miejsko Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Sośnicowicach, uchwała Nr XVII/154/2012 z dnia 11 czerwca 2012 r. w sprawie zasad obciążania nieruchomości Gminy służebnościami drogowymi oraz służebnościami przesyłu oraz uchwała Nr XX/166/2012 z dnia 24 września 2012 r. w sprawie przystąpienia do związku komunalnego pod nazwą „Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego” z siedzibą w Katowicach

⁷ 36 spośród 61 podjętych w okresie objętym kontrolą uchwał Rady Miasta zamieszczono na stronie BIP po ponad 7 dniach od chwili podjęcia.

- przekazywanie aktów prawa miejscowego do Wojewody celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym* w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach,
- przyjęcie w Urzędzie rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiają mieszkańcom powszechny wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 15 października 2012 r. organy gminy wydały 23 akty prawne, podlegające ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym* zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸ oraz z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹.

(dowód: akta kontroli str. 31-35)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹⁰ oraz zakresem czynności Sekretarza¹¹ Miasta Sośnicowice, nadzór nad prawidłowością ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych sprawował Sekretarz Miasta.

(dowód: akta kontroli str.5-16)

Stwierdzono, że do publikacji przekazano 12 spośród 19 uchwał podlegających publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, przy czym 11 z nich przekazano Wojewodzie do publikacji 7 dni po uchwaleniu, a jedną po 8 dniach, zgodnie z zasadami określonymi w art. 90 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* oraz w § 17 pkt 20 *Regulaminu*.

Siedmiu uchwał w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu Gminy na rok 2012 Urząd nie przekazał do publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 10, 31-33)

Do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* nie przekazano również sprawozdania Burmistrza z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie rocznego wykonania budżetu Gminy Sośnicowice za 2011 rok. Sprawozdanie to przekazano do publikacji w trakcie trwania kontroli¹².

(dowód: akta kontroli str. 35)

Jak wyjaśnił Burmistrz, przyczyną nieprzekazania do publikacji uchwał nowelizujących budżet Miasta było respektowanie pisma Wojewody Śląskiego z dnia 20 czerwca 2002 r.¹³, w którym Wojewoda Śląski poinformował, że uchwały dotyczące zmian w budżecie gmin nie podlegają publikacji w *Dzienniku Urzędowym*.

(dowód: akta kontroli str. 105, 108, 111)

Trzy podjęte i przesłane do Wojewody, celem publikacji, uchwały Rady Miasta Sekretarz Miasta wycofał z publikacji podpisanymi elektronicznie i sporządzonymi w formacie XML pismami o numerach: 66574, 81702, 88615. Dotyczyło to uchwały Nr XV/138/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Miejsko Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Sośnicowicach, uchwały Nr XV/138/2012 z dnia 11 czerwca

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwaną dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych ...”.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

¹⁰ §§ 19 pkt 6 i 13 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, zwanym dalej „Regulaminem”.

¹¹ Pkt. 9 i 10 zakresu czynności Sekretarza Miasta

¹² 8 października 2012 r.

¹³ Znak PN 0713/109/02

2012 r. w sprawie zasad obciążania nieruchomości Gminy służebnościami drogowymi i służebnościami przesyłu oraz uchwały Nr XX/166/2012 z dnia 24 września 2012 r. w sprawie przystąpienia gminy Sośnicowice do związku komunalnego pod nazwą „Komunikacyjny Związek Komunalny”. Ww. uchwały wycofano odpowiednio w dniach 23 maja, 22 sierpnia oraz 2 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

Wycofanie ww. uchwał z publikacji Sekretarz Miasta uzasadnił tym, że po ich wysłaniu do publikacji Wydział Prawny Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego telefonicznie zwrócił uwagę na to, że zawierają błędy. Po ich omówieniu i zaakceptowaniu, Sekretarz Miasta uznał, że ww. uchwały należy wycofać z publikacji. Wyjaśnił również, że powyższych rozmów nie udokumentował na zasadach określonych w *Regulaminie*¹⁴, np. poprzez sporządzenie z ich przebiegu notatki służbowej.

(dowód: akta kontroli str. 7, 83)

2. Zgodnie z art. 28 ust. 2 i 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* Burmistrz obowiązany jest do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę i udostępniania go do wglądu. Natomiast art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy zobowiązuje Burmistrza do publikowania tego zbioru na stronach internetowych Urzędu, tak aby możliwy był wgląd i pobranie w formie elektronicznej zamieszczonych w nim aktów prawnych. Na prowadzonej przez Urząd stronie internetowej BIP, w zakładce „*Prawo lokalne / Uchwały*” umieszczono wszystkie uchwały Rady Miasta podjęte w okresie objętym kontrolą. W większości przypadków¹⁵ zamieszczono je na stronie internetowej po upływie 7 dni od ich podjęcia. W 12 przypadkach miało to miejsce po 8 dniach od uchwalenia, w 15 po 14 dniach, a 9 razy po 23 dniach.

Odpowiadając na pytanie, dotyczące przyczyn publikowania w taki sposób uchwał Rady Miasta, Burmistrz stwierdził, że: „*nie podziela twierdzenia o opieszałości w publikacji na stronie BIP, uchwały publikowane były z reguły niezwłocznie po ich przekazaniu organom nadzoru, co /.../ nastąpić winno (co do zasady) w terminie 7 dni od dnia podjęcia*”.

(dowód: akta kontroli str. 106,109.)

Ustalono również, że na stronie BIP Urzędu, do dnia zakończenia kontroli, nie zamieszczono trzech¹⁶ porozumień zawartych przez Miasto z organami administracji państwowej lub samorządowej.

(dowód: akta kontroli str.21-30, 33)

Wśród opublikowanych na stronie BIP uchwał Rady Miasta zamieszczono również 12 uchwał przekazanych przez Urząd do publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. Stwierdzono jednak, że przy żadnej z nich nie zamieszczono danych promulgacyjnych, daty opublikowania w *Dzienniku Urzędowym*, ani daty wejścia w życie. Nie zamieszczono przy nich również linka pozwalającego na przekierowanie do stron *Dziennika Urzędowego*, co pozwalałoby na ustalenie tych danych w oparciu o informacje tam zawarte.

¹⁴ § 6 pkt 8 *Regulaminu*

¹⁵ 36 razy na 61

¹⁶ Porozumienie nr ED-0331/5/2012/ Burmistrza Miasta i Gminy Sośnicowice; Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 20 marca 2012r. w sprawie powierzenia Miastu Gliwice objęcia doradztwem metodycznym nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Sośnicowice oraz finansowania przez Gminę Sośnicowice tego zadania w formie dotacji celowej. Ogłoszenie Burmistrza Sośnicowic z dnia 22 marca 2012r. w sprawie zestawienia danych dotyczących czynszu najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego za 2011 rok położonych na obszarze Gminy Sośnicowice. Porozumienie Burmistrza Miasta i Gminy Sośnicowice; Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2012r. w przedmiocie powierzenia Miastu i Gminie Sośnicowice prowadzenia zadania p.n.: „Budowa chodnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 919 od km 32+299,42 do km 33+174,14 w Sośnicowicach- etap I”

(dowód: akta kontroli str.31-33, 91-92)

W trakcie trwania kontroli na stronie BIP Urzędu zamieszczono przy aktach prawa miejscowego odnośniki do *Dziennika Urzędowego* umożliwiające ustalenie ich danych promulgacyjnych, daty publikacji danego aktu prawa miejscowego i terminu jego wejścia w życie. Ponadto Burmistrz zadeklarował, że na stronach BIP Urzędu zostanie utworzony odrębny folder zawierający wyłącznie akty prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 109)

3. W Urzędzie przygotowano samodzielne stanowisko komputerowe, które umożliwiało interesantom dostęp do elektronicznych zbiorów aktów prawa, takich jak *Dziennik Ustaw*, *Monitor Polski* i *Dziennik Urzędowy*. Wyposażenie stanowiska umożliwiało wydruk stosownego aktu prawnego lub jego zapis elektroniczny. Informacji o możliwości skorzystania z tego stanowiska nie zamieszczono jednak ani na tablicy ogłoszeń Urzędu, ani na jego stronie internetowej Urzędu.

Burmistrz nie ustalił również wysokości opłaty, jaką interesanci powinni ponieść w związku z drukowaniem aktów prawa na terenie Urzędu.

Braki te usunięto dnia 3 października 2012 r. poprzez wywieszenie stosownej informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz wydanie i podanie na stronie BIP¹⁷ Zarządzenia Burmistrza nr 85/2012, w którym cenę wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego ustalono w wysokości 15 gr za arkusz.

(dowód: akta kontroli str. 94, 96,106-107,109)

4. Wszystkie akty prawne przesłane elektronicznie¹⁸ celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym* spełniały wymagania określone w § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia 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 danych¹⁹, a mianowicie:

- sporządzono je w formacie XML,
- opatrzone je bezpiecznym podpisem elektronicznym Burmistrza oraz Przewodniczącej Rady Miasta, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str.37-78)

W okresie objętym kontrolą, Miasto korzystało z usług certyfikacyjnych w oparciu o umowę nr 274913/CCK/2011, zawartą w dniu 5 stycznia 2011 r. z firmą Unizeto Technologies SA. Od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, z tytułu wykorzystywania certyfikowanych podpisów elektronicznych, Urząd wydał łącznie 1 875,29 zł.

(dowód: akta kontroli str.98-104)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* 7 uchwał Rady Miasta, dotyczących zmian w budżecie na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Miasta w 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 2

Ustalone
nieprawidłowości

¹⁷ http://fs.siteor.com/sosnicowice/article_attachments/attachments/23512/original/Zarz%C4%85dzenie_85.pdf?1349425587

¹⁸12 uchwał Rady Miasta i 3 porozumienia przekazane Wojewodzie do dnia kontroli oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2011 - przekazane Wojewodzie do publikacji w trakcie kontroli.

¹⁹ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

2. Wadliwym przygotowaniu projektów trzech uchwał Rady Miasta za przygotowanie których - zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* - odpowiadał Burmistrz.
3. Wycofaniu, w oparciu o podpisane elektronicznie przez Sekretarza Miasta pisma nr 66574, nr 81702, nr 88615, uchwał Rady Miasta o numerach XV/138/2012, XVII/154/2012 i XX/166/2012 w sposób sprzeczny z obowiązującymi zasadami, gdyż czynność ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a występujące w uchwałach wady prawne - zgodnie z art. 91 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* – powinien usunąć wojewoda w trybie nadzoru.
4. Nieustaleniu, do dnia 3 października 2012 r., wysokości opłat za wydruk w siedzibie Urzędu aktów prawa, co stanowiło naruszenie przepisów art. 28 ust. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.
5. Nieterminowym publikowaniu przez Urząd podjętych przez Radę Miasta uchwał w terminach przekraczających 7 dni.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. **Przekazanie do Wojewody, celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, uchwał Rady Miasta w sprawie dokonanych zmian w budżecie.**
2. **Wzmoczenie nadzoru prawnego nad przedstawianymi Radzie Gminy projektami uchwał.**
3. **Zapewnienie terminowej publikacji na stronach BIP Urzędu podejmowanych przez Radę Miasta uchwał.**

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, Delegatury w Katowicach, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82, zwana dalej „ustawą o NIK”

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.

Katowice, dnia 12 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Kontroler
Mariusz Zawada
specjalista kontroli państwowej

Delegatura w Katowicach
Dyrektor
Edmund Sroka

.....

.....