



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-02/2012
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 081452 z dnia 20 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Lelów, Regon 000542988, 42-235 Lelów, ul. Szczekocińska 18.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jacek Antoni Lupa, Wójt Gminy Lelów.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Wójta Gminy Lelów w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do publikacji siedmiu uchwał Rady Gminy w sprawie nowelizacji uchwały budżetowej Gminy na rok 2012;
- wadliwym przygotowaniu projektu uchwały Rady Gminy w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Lelowie, a po jej uchwaleniu w dniu 4 czerwca 2012 r.² nieprzekazaniu jej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego³;
- niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu stanowiska komputerowego przeznaczonego do udostępniania mieszkańcom wglądu do prowadzonych w formie elektronicznej: Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.

Pozytywnie oceniono natomiast:

- niezwłoczne po uchwaleniu przekazywanie Wojewodzie Śląskiemu do publikacji aktów prawa miejscowego, w sposób zgodny z wymogami 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 postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁴;
- rzetelne prowadzenie na stronach internetowych Urzędu Gminy zbioru aktów prawa miejscowego.

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

² Uchwała Rady Gminy Lelów nr XXIV/156/2012 z dnia 4 czerwca 2012 r.

³ Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

⁴ Dz. U. Nr 289, poz. 1699, zwanym dalej „rozporządzeniem ws. wymagań technicznych”.

Opis stanu faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 26 lipca 2012 r. Rada Gminy Lelów podjęła 66 uchwał, w tym 10 podlegających ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym*, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵ oraz z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶.

(dowód: akta kontroli str.77-87)

W okresie objętym kontrolą obowiązki związane z przekazywaniem Wojewodzie uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta realizował inspektor⁷ ds. obsługi organów gminy. NIK zwraca jednak uwagę, że w obowiązującym tego pracownika od 20 lutego 2012 r. zakresie czynności obowiązek „przedkładania uchwał rady oraz zarządzeń wójta wojewodzie...”⁸ usunięto. W ocenie NIK zadań w tym zakresie nie obejmuje, wbrew stanowisku przedstawionemu w wyjaśnieniach Wójta, przewidziany w nowym zakresie obowiązków tego pracownika zapis: „podejmowanie czynności organizacyjnych związanych z przeprowadzaniem sesji, zebrań, posiedzeń i spotkań Rady, jej Komisji i Wójta”, gdyż przesyłanie wojewodzie uchwał ma charakter określonej prawem czynności administracyjnej i nie ma związku z organizacją ww. spotkań i posiedzeń.

(dowód: akta kontroli str.46- 53)

1. Na podstawie analizy dokumentów związanych z przekazywaniem do Wojewody dokumentów podlegających publikacji w *Dzienniku Urzędowym* ustalono, że:

- nie przekazano Wojewodzie do publikacji siedmiu uchwał Rady Gminy⁹ w sprawie nowelizacji budżetu na rok 2012;
- w czterech przypadkach uchwały Rady Gminy, mające charakter aktów prawa miejscowego, przekazywano Wojewodzie do publikacji w terminie od 3¹⁰ do 4¹¹ dni od ich podjęcia;
- jednej z uchwał¹² Rady Gminy, która miała charakter prawa miejscowego, nie przekazano Wojewodzie Śląskiemu do publikacji;
- jedną z uchwał Rady Gminy¹³ Sekretarz Gminy niesłusznie uznał za akt prawa miejscowego i 5 dni po jej podjęciu przesał do Wojewody celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. Dnia 26 czerwca 2012 r. Sekretarz Urzędu wycofał ją z publikacji podpisanym elektronicznie pismem nr 0711.3.2012 w formacie XML.

(dowód: akta kontroli str. 54-61, 82)

Jak wyjaśnił Wójt, przyczyną nieprzekazywania do publikacji uchwał wprowadzających zmiany do uchwały budżetowej Gminy, było literalne stosowanie art. 13 pkt 7 *ustawy*

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

⁷ Pani U.F.

⁸ pkt E 2

⁹ Uchwała XX/129/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r.; Uchwała Nr XXI/134/2012 z dnia 24 lutego 2012 r.; Uchwała Nr XXII/145/2012 z dnia 15 marca 2012 r.; Uchwała Nr XXIII/154/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r., Uchwała Nr XXIV/161/2012 z dnia 25 maja 2012 r., Uchwała Nr XXV/178/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r., Uchwała Nr XXVI/181/2012 z dnia 11 lipca 2012 r.

¹⁰ Uchwała XXI/132/2012 z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia targowiska i nadania mu regulaminu.

¹¹ Uchwała Nr XXV/164/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie upoważnienia kierownika GOPS w Lelowie do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym; Uchwała Nr XXV/174/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Lelowie; Uchwała nr XXV/176/2012 w sprawie przyznawania uczniom stypendium naukowego ze środków Gminy Lelów.

¹² Uchwała Nr XXIV/156/2012 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Lelowie.

¹³ Uchwała nr XXIV/158/2012 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelów w 2012 r.

o ogłaszaniu aktów normatywnych. Stwierdził on również, że: „Praktyka publikowania wyłącznie samej uchwały budżetowej jest ugruntowana, przy czym organ nadzoru, jakim rzeczowo jest /.../ Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach, dotychczas nie kwestionował braku klauzuli promulgacyjnej w tych uchwałach i nie odnosił się krytycznie do braku publikacji tego rodzaju uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, uznając tym samym przyjętą zasadę za działanie prawidłowe”.

(dowód: akta kontroli 125)

W kwestii nieprzekazania Wojewodzie do publikacji uchwały Rady Gminy nr XXIV/156/2012 w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Lelowie Wójt wyjaśnił, że w przedstawionym Radzie, zaakceptowanym przez radcę prawnego Urzędu, projekcie uchwały nie zawarto właściwej dla aktu prawa miejscowego klauzuli promulgacyjnej zobowiązującej do jej ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym*. Po zauważeniu tej pomyłki Wójt Gminy zdecydował o nieprzekazywaniu tej uchwały do publikacji. Pomyłkę tę poprawiono na kolejnej sesji Rady Gminy, podczas której uchylono wadliwą uchwałę¹⁴ oraz przyjęto nową uchwałę¹⁵ w sprawie nadania statutu ośrodkowi zdrowia.

(dowód: akta kontroli 91-92, 99, 104-107)

Wycofanie z publikacji uchwały Rady Gminy nr XXIV/158/2012 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelów w 2012 r. Wójt uzasadniał tym, że po rozmowach telefonicznych przeprowadzonych przez radcę prawnego Urzędu z pracownikami Wydziału Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego radca doszedł do wniosku, że powyższa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie podlega publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. W efekcie wadliwą uchwałę wycofano z publikacji, a 11 lipca 2012 r. uchwałą Rady Gminy nr XXVI/180/2012 ją uchylono. Jednocześnie tą samą uchwałą przyjęto Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelów w 2012 r.

(dowód: akta kontroli 99, 109-114, 118-119)

NIK zwraca uwagę, że przeprowadzonych przez radcę prawnego rozmów nie udokumentowano, np. poprzez sporządzenia na tę okoliczność notatki służbowej, co było sprzeczne z wymogami określonymi w rozdziale 10 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli 11, 18, 58, 117)

Ustalone nieprawidłowości

W związku z przedstawionym wyżej stanem faktycznym, NIK negatywnie ocenia:

- Wadliwy sposób przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, które przyjęto dnia 25 maja 2012 r. pod numerami: XXIV/156/2012 i XXIV/158/2012, za treść których – zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* - odpowiada Wójt.
- Podjęcie decyzji o nieprzekazywaniu do Wojewody, celem publikacji, podjętej dnia 25 maja 2012 r. przez Radę Gminy uchwały nr XXIV/156/2012, gdyż zgodnie z art. 91 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, o nieważności uchwały w całości lub części orzeka wojewoda.
- Wycofanie 26 czerwca 2012 r. przez Sekretarza Gminy przesłanej do Wojewody uchwały Rady Gminy nr XXIV/158/2012 z dnia 25 maja 2012 r., gdyż czynność ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a zgodnie z *ustawą o samorządzie gminnym* występujące w uchwałach wady prawne powinien usunąć wojewoda w trybie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 104-107, 118)

¹⁴ Uchwała nr XXV/172/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie uchylenia uchwały nr XXIV/156/2012 Rady Gminy.

¹⁵ Uchwała Nr XXV/174/2012 z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej Gminnemu Ośrodkowi Zdrowia w Lelowie.

- Opis stanu faktycznego**
2. Kontrola przekazanych Wojewodzie do publikacji aktów prawa miejscowego wykazała, że spełniały one wymagania § 3 i § 6 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*, tj.:
- sporządzono je w formacie XML,
 - opatrzone je bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

Z usług certyfikacyjnych Gmina Lelów korzystała w oparciu o zawartą umowę nr 00049/000213/p/2011 z dnia 18 stycznia 2011 r., w której dostawcą usług certyfikacyjnych była Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA.

(dowód: akta kontroli str. 27-39, 62 - 76)

Stwierdzono również, że uchwałę Rady Gminy nr XXI/132/2012 z dnia 27 lutego 2012 r. opublikowano w *Dzienniku Urzędowym* w dniu 13 kwietnia 2012 r., tj. po 38 dniach od jej przekazania Wojewodzie Śląskiemu, a pozostałe, noszące charakter prawa miejscowego, uchwały Rady Gminy podjęte w dniu 25 czerwca 2012 r. opublikowano w okresie od 11 do 21 dni od dnia ich przekazania.

(dowód: akta kontroli str. 54 – 60)

- Opis stanu faktycznego**
3. Kontrola wykazała, że na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu http://www.biplelow.pl/kategorie/uchwały_rok_2012/0 w publicznie dostępnym zbiorze aktów prawa miejscowego opublikowano w formacie PDF podpisane przez Przewodniczącego Rady Gminy uchwały Rady Gminy. Ich publikacja miała miejsce w 4 przypadkach po 7 dniach, a w 2 przypadkach po 6 dniach od ich podjęcia.

Na ww. stronie BIP oraz stronie głównej Urzędu <http://www.lelow.pl/> umieszczono odnośniki (przekierowanie) do *Dziennika Urzędowego*, *Dziennika Ustaw* oraz *Monitora Polskiego*.

(dowód: akta kontroli str.77-79)

Jednocześnie ustalono, że w zamieszczonym na stronie Urzędu zbiorze aktów prawa miejscowego, przy żadnej z noszących ten charakter uchwał Rady Miasta, nie podawano daty ich ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz związanych z tym faktem danych promulgacyjnych. Informacje te uzupełniono w trakcie kontroli NIK, dnia 25 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.84-85, 121)

- Opis stanu faktycznego**
4. W siedzibie Urzędu Gminy nie przygotowano samodzielnego stanowiska komputerowego, które umożliwiałoby interesantom dostęp do elektronicznych zbiorów aktów prawa, takich jak *Dziennik Ustaw*, *Monitor Polski* i zbiorów aktów prawa miejscowego i ewentualny ich wydruk lub zapis elektroniczny. O tym, że w Urzędzie istnieje taka możliwość nie informowano ewentualnych interesantów ani na rozmieszczonych w Urzędzie tablicach ogłoszeń, ani na stronie internetowej Urzędu. Wójt nie ustalił również wysokości opłaty, jaką interesanci powinni ponieść w związku z drukowaniem aktów prawa. Sytuacja ta miała miejsce, pomimo że w ciągu 2011 r. i w I połowie 2012 r. na zakupy sprzętu komputerowego Urząd wydał blisko 49 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.86, 123-124)

W trakcie prowadzonej kontroli, w dniu 25 lipca 2012 r., na głównej tablicy ogłoszeń Urzędu zamieszczono podpisaną przez Wójta Gminy informację, że w Sekretariacie Urzędu udostępnia się interesantom do wglądu i pobrania w formie elektronicznej akty prawne.

(dowód: akta kontroli str.121-122)

- Ustalone nieprawidłowości**
1. W ocenie NIK, opisany powyżej stan faktyczny wskazuje, że do 25 lipca 2012 r. Wójt Gminy nie przestrzegał zasad określonych w art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie *Dziennik Ustaw* i *Monitor Polski* lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego oraz w postaci elektronicznej do wglądu w godzinach pracy urzędu obsługującego te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i publicznie dostępnym. Przepis ten, zgodnie

z art. 28 ust. 3 tej ustawy, ma odpowiednie zastosowanie do zbiorów prawa miejscowego stanowiącego przez gminę.

2. Brak ustanowienia wysokości opłaty za arkusz wydruku aktu prawnego, stanowił niedopełnienie obowiązku określonego w art. 28a ww. ustawy, określającego warunki korzystania z uprawnień przewidzianych w art. 26 ust. 1 art. 27 ust. 3a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str.51, 90, 100)

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli¹⁶ wnosi o:

1. **Przekazywanie Wojewodzie, celem publikacji, wszystkich uchwał budżetowych przyjętych przez Radę Gminy, w tym dotyczących zmian w budżecie na dany rok.**
2. **Wzmoczenie nadzoru prawnego nad przygotowywanymi na potrzeby Rady Gminy projektami uchwał.**
3. **Utworzenie w siedzibie Urzędu stanowiska komputerowego przeznaczonego do udostępniania mieszkańcom wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz podanie do publicznej wiadomości, również na stronie internetowej Urzędu, informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.**
4. **Uregulowanie zasad odpłatności za wydruki aktów prawnych w siedzibie Urzędu.**

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, 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.

Katowice, dnia 16 października 2012 r.

Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli
Mariusz Zawada	Delegatura w Katowicach
Specjalista kontroli państwowej	Wicedyrektor
	Eugeniusz Rejman

¹⁶ Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.