



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA-4101-16-05/2012/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 82751 z dnia 08.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kochanowicach, Regon 000539963, kod 42-713 Kochanowice, ul. Wolności 5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Czech, Wójt Gminy Kochanowice

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie spraw objętych kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone istotne nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji 11 uchwał wprowadzających zmiany w przyjętej przez Radę Gminy uchwale budżetowej na rok 2012,
- niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu miejsca przeznaczonego do udostępniania mieszkańcom wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego,
- nierzetelnym prowadzeniu zbioru aktów prawa miejscowego stanowionych przez Gminę w postaci elektronicznej.

Pozytywnie oceniono przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego² aktów prawnych podejmowanych przez organy Gminy, stosownie do wymagań określonych w przepisach 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 13 sierpnia 2012 r. organy Gminy Kochanowice wydały 45 aktów prawnych, w tym 16 podlegających ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym*, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

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

² Zwany dalej „*Dziennikiem Urzędowym*”.

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699., zwane dalej: „*rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych*”.

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴ oraz ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵.

(dowód: akta kontroli str.23-32)

1. Do dnia zakończenia kontroli, Urząd nie przekazał Wojewodzie Śląskiemu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* 11 uchwał Rady Gminy⁶ wprowadzających zmiany w budżecie na rok 2012. W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Wójt stwierdził, że: „*.../ uchwały Rady Gminy Kochanowice dotyczące zmian w budżecie gminy są zgodnie z właściwością rzeczową przekazywane do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Organ ten jako władny w tej materii nie przekazuje do publikacji tych uchwał do Redakcji Dziennika Urzędowego w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim.*” Jednocześnie wskazał na opublikowaną na stronach internetowych Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego⁷ instrukcję, w której stwierdzono: „*Wojewoda jest zobowiązany do niezwłocznej publikacji aktów prawa miejscowego (jak również innych aktów podlegających publikacji) w dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Jest to możliwe jedynie w przypadku ich przesłania do organu nadzoru, rzeczowo właściwego w danej sprawie, jako że akty te ogłaszane są dopiero po poddaniu ich procedurze nadzorczej.*”

(dowód: akta kontroli str.29-31, 85)

2. Wszystkie przekazane do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* akty prawne⁸ spełniały wymagania techniczne określone w § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*, tj.:
 - sporządzono je w formacie XML,
 - przekazane dokumenty Sekretarz Gminy lub Wójt Gminy Kochanowice⁹ oraz Przewodniczący Rady Gminy opatrzyli bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str.33-50.)

Do dnia 24 kwietnia 2012 r. Gmina Kochanowice korzystała z usług certyfikacyjnych w oparciu o umowę nr 09/7376U/2010, zawartą dnia 29 kwietnia 2010 r. z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych SA. Od dnia 25 kwietnia 2012 r. Urząd korzysta z kwalifikowanego certyfikatu dostarczonego przez firmę Mobicert Sp. z o.o. na podstawie umowy nr 3841/2012/521 z dnia 25 kwietnia 2012 r. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli Urząd, z tytułu wykorzystywania certyfikowanych podpisów, wydatkował łącznie kwotę 1 724,46 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str.51-74)

3. Spośród pięciu przekazanych do publikacji aktów prawnych, cztery¹⁰ przekazano Wojewodzie w ciągu 7 dni od ich uchwalenia, a jeden¹¹ po 19 dniach. Opóźnienie

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwaną dalej „ustawą o ogłaszaniu”.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

⁶ Uchwały nr: XV/111/12 z dnia 25 stycznia 2012 r., XVI/116/12 z dnia 29 lutego 2012 r., XVII/117/12 z dnia 29 lutego 2012 r., XVIII/123/12 z dnia 28 marca 2012 r., XVII/124/12 z dnia 28 marca 2012 r., XVIII/127/12 z dnia 10 maja 2012 r., XVIII/128/12 z dnia 10 maja 2012 r., XIX/134/12 z dnia 31 maja 2012 r., XX/143/12 z dnia 27.06.2012 r., XX/144/12 z dnia 27.06.2012 r. oraz XX/150/12 z dnia 27.06.2012 r.

⁷ http://www.katowice.uw.gov.pl/wdznop/ogloszenia_rdu/st:1/idn:420.html.

⁸ Pięć.

⁹ W czterech przypadkach na pięć podpis elektroniczny w zastępstwie Wójta, złożył Sekretarz Gminy, który podał, że działał w oparciu o upoważnienie Wójta wpisane w swoim zakresie czynności oraz § 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Kochanowicach.

¹⁰ Uchwała Rady Gminy Kochanowice Nr XV/113/12 z dnia 25 stycznia 2012 roku zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzorów deklaracji podatkowych oraz informacji w sprawie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości (1 dzień), uchwała Rady Gminy Kochanowice Nr XV/114/12 z dnia 25 stycznia 2012 roku w sprawie zmian w statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kochanowicach (1 dzień), uchwała Rady Gminy Kochanowice Nr XVIII/126/12 z dnia 10 maja 2012

w przekazaniu do publikacji Sprawozdania Wójta Gminy Kochanowice z wykonania budżetu gminy za 2011 r. miało charakter jednorazowy i jak wyjaśniła inspektor ds. obsługi organów gminy, jego przyczyną było m.in. „wprowadzenie do edytora XML dokumentów sporządzonych w różnym formacie”.

Ww. akty prawne opublikowano w *Dzienniku Urzędowym* w terminie od 10 do 35 dni od dnia ich przekazania Wojewodzie Śląskiemu.

(dowód: akta kontroli str.20-25)

4. W siedzibie Urzędu Gminy nie przygotowano stanowiska komputerowego, umożliwiającego interesantom dostęp do baz danych zawierających akty prawa, w tym prawa miejscowego, pomimo wydatkowania przez Urząd 29 065,18 zł na zakup sprzętu komputerowego w okresie ostatnich 18 miesięcy.

W siedzibie Urzędu na głównej tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu <http://www.kochanowice.pl/> nie było informacji o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania i możliwości wydruku. Wg wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez Sekretarza Gminy, informacji o powyższym nie zamieszczono „poprzez niedopatrzenie”, a nieprawidłowość powyższa zostanie usunięta.

(dowód: akta kontroli str.79, 80, 84)

5. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt był obowiązany ustalić opłatę za wydruk arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby pokrywała ona koszty z tym związane. Wg wyjaśnień Sekretarza Gminy, do dnia zakończenia kontroli obowiązywało Zarządzenie Wójta nr 104/11 z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie opłat za udostępnienie informacji publicznej, lecz nie ustalono w nim ceny wydruku jednej strony aktu normatywnego. Jednocześnie Sekretarz Gminy podał, że zarządzenie Wójta w tej sprawie zostanie wydane do dnia 15 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.79, 80, 84)

6. Zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Wójt powinien prowadzić, w postaci elektronicznej, zbiór aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę i udostępniać go do wglądu m.in. za pośrednictwem Internetu. W wyniku przeprowadzonych dnia 9 sierpnia 2012 r. oględzin prowadzonych w Urzędzie stron internetowych stwierdzono, że:

- Na stronie BIP zamieszczono linki pozwalające na przekierowanie do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, lecz nie zamieszczono linka umożliwiającego przekierowanie interesanta do *Dziennika Urzędowego*.
- Ani na stronie głównej Urzędu, ani na stronie BIP nie wyodrębniono zbioru aktów prawa miejscowego, a uchwały Rady Gminy o takim charakterze umieszczono wśród innych uchwał w zakładce „Prawo lokalne”.
- Opublikowane na stronach BIP Urzędu akty prawa miejscowego¹² nie zawierały daty ich ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz danych promulgacyjnych.

roku w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Kochanowice podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczenia oraz kontroli wykonywania zleconego zadania (5 dni) oraz uchwała Rady Gminy Kochanowice nr XX/145/12 zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Wójta Gminy Kochanowice (6 dni).

¹¹ Sprawozdanie nr 1/12 Wójta Gminy Kochanowice z wykonania budżetu Gminy w 2011 r. przyjęte uchwałą Rady Gminy Kochanowice nr XX/139/12 z dnia 27 czerwca 2012 r.

¹² Opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym* w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli.

- Przy opublikowanych na stronach BIP aktach prawa miejscowego nie było linków pozwalających na przekierowanie do publikowanego przez Wojewodę *Dziennika Urzędowego*, co pozwalałoby na ustalenie daty opublikowania aktu, jego wejścia w życie oraz danych promulgacyjnych.
- 24 spośród 45 uchwał Rady Gminy opublikowano na prowadzonej przez Urząd stronie BIP po okresie dłuższym niż 7 dni.
- W znajdującej się na stronach BIP zakładce „Organy/Dokumenty”, nie zamieszczono zarządzeń Wójta Gminy wydanych po 30 stycznia 2012 r. oraz uchwał Rady Gminy podjętych po 10 maja 2012 r.

W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz Gminy tłumaczył powyższą sytuację niedopatrzeniem lub obsługą serwisu BIP przez podmiot zewnętrzny, natomiast brak aktualizacji zakładki „Organy/Dokumenty” zmianą mapy serwisu i zamieszczaniem tych aktów prawnych w zakładce „Prawo lokalne”. Jednocześnie zadeklarował usunięcie ww. niedociągnięć do 15 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.76, 81, 85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* 11 uchwał Rady Gminy dotyczących zmian w budżecie na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* oraz art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.
2. Przekazaniu do publikacji przez Wojewodę Śląskiego sprawozdania Wójta z wykonania budżetu w 2011 r. dopiero po 19 dniach od daty jego przyjęcia przez Radę Gminy, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.
NIK zwraca uwagę, że obowiązek niezwłocznego ogłaszania takich aktów prawnych, wynikający z art. 61 ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym*, ma na celu zapewnienie jawności realizacji zadań publicznych, o której mowa w art. 33 ust 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹³.
3. Niewyodrębnieniu, na prowadzonych przez Urząd stronach internetowych, zbioru aktów prawa miejscowego, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.
4. Niezamieszczeniu, przy zamieszczonych na stronach BIP aktach prawa miejscowego, danych pozwalających na ustalenie daty jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz danych promulgacyjnych pozwalających na ich odszukanie w *Dzienniku Urzędowym*.
5. Publikowaniu na stronach BIP uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta w terminach przekraczających 7 dni.

IV. Uwagi i 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 Kontroli*¹⁴, wnosi o:

1. Utworzenie na terenie Urzędu stanowiska komputerowego pozwalającego na udostępnianie mieszkańcom wglądu do *Dziennika Ustaw*, *Monitora Polskiego*

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „*ustawą o NIK*”.

i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz podanie powyższego faktu do wiadomości publicznej.

2. Udostępnienie mieszkańcom, korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego, informacji o dacie ogłoszenia danego aktu w Dzienniku Urzędowym, dacie jego wejścia w życie oraz jego danych promulgacyjnych.
3. Uporządkowanie oraz bieżące aktualizowanie urzędowej strony BIP.
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 14 września 2012 r.

Kontroler

Mariusz Zawada
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman

.....