



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-10/2012
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 082774 z dnia 06.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy Radziechowy-Wieprz, Regon 000550841, kod 34-381, Radziechowy Wieprz nr 700. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grzegorz Figura, Wójt Gminy Radziechowy-Wieprz, |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 7 września 2012 r.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*² sześciu uchwał wprowadzających zmiany w przyjętej przez Radę Gminy uchwale budżetowej na rok 2012,
- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym* porozumienia zawartego w dniu 2 lipca 2012 r. pomiędzy Gminą, a Komendą Powiatową Policji w Żywcu w sprawie przekazania środków finansowych tytułem nagród za realizację służby prewencyjnej na terenie gminy,
- nieprzekazaniu do publikacji uchwały dotyczącej zmian statutu Gminnego Centrum Kultury, Promocji i Turystyki Radziechowy-Wieprz³,
- wadliwym przygotowaniu projektu uchwały Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia sprawozdania Wójta Gminy z wykonania budżetu w 2011 roku,
- ustaleniu w sposób nierzetelny wysokości opłaty za wydruk w urzędzie aktów normatywnych.

Pozytywnie oceniono przekazywanie do Wojewody Śląskiego, celem publikacji, aktów prawa miejscowego w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 7 września 2012 r. organy Gminy wydały dwadzieścia⁴ aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w *Dzienniku Urzędowym*, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵ lub ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶.

(dowód: akta kontroli str. 22-31)

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

² Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

³ Uchwała nr XIX/124/12 z dnia 28 czerwca 2012 r.

⁴ 16 uchwał Rady Gminy, 1 sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za rok 2011, 3 porozumienia.

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

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

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu⁷ oraz zakresem czynności, Sekretarzowi Gminy powierzono obowiązki związane z nadzorem nad prawidłowością wykonywania przez Urząd zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸ i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁹.

(dowód: akta kontroli str.5-15)

2. W wyniku kontroli stwierdzono, że Urząd przekazał Wojewodzie do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* 12 spośród 20 aktów prawnych podlegających temu obowiązkowi. Wśród nieprzekazanych do publikacji aktów prawnych znalazło się 6 uchwał Rady Gminy w sprawie nowelizacji budżetu na rok 2012, uchwała Rady Gminy nr XIX/124/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmian w statucie Gminnego Centrum Kultury, Promocji i Turystyki¹⁰ oraz porozumienie zawarte dnia 2 lipca 2012 r. pomiędzy Gminą a Komendą Powiatową Policji w Żywcu w sprawie przekazania środków finansowych tytułem nagród za realizację służby prewencyjnej na terenie gminy.

Analiza dokumentów związanych z przekazaniem Wojewodzie do publikacji 9 uchwał Rady Gminy wykazała, że 4 z nich przekazano do publikacji w ciągu 7 dni od podjęcia, a pozostałe 5 w 8 dniu od uchwalenia, tj. z przekroczeniem 7-dniowego terminu określonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str.22-24, 25-31, 60-61)

Odnosząc się do przyczyn nieprzekazania do publikacji ww. aktów prawnych, Wójt wyjaśnił, że przyczyną nieprzekazywania nowelizacji uchwały budżetowej była informacja uzyskana od pracowników redakcji *Dziennika Urzędowego*, z której wynikało że „uchwały dotyczące zmian w budżecie nie podlegają ogłoszeniu”. W sprawie porozumienia zawartego z Komendą Powiatową Policji w Żywcu, Wójt stwierdził, że „ze strony Gminy nie wnoszono żadnej inicjatywy, w wyniku której zawarto by porozumienia podlegające publikacji”, a w sprawie uchwały Rady Gminy nr XIX/124/12, że „w dniu 24 września 2012 r. podana wyżej uchwała została przesłana celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*”.

(dowód: akta kontroli str. 90, 94, 100, 110)

3. Trzy akty prawa miejscowego Wójt wycofał z publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. Sytuacja ta dotyczyła:
- przekazanej Wojewodzie dnia 4 lipca 2012 r. uchwały Rady Gminy Nr XIX/114/12¹¹, wycofanej 5 lipca 2012 r. podpisanym elektronicznie przez Wójta pismem nr 75428 w formacie XML,
 - przekazanej do publikacji dnia 4 lipca 2012 r. uchwały Rady Gminy Nr XIX/119/12¹², wycofanej 13 sierpnia 2012 r. podpisanym elektronicznie przez Wójta pismem nr 80816 w formacie XML,
 - przekazanej Wojewodzie dnia 4 lipca 2012 r. uchwały Rady Gminy Nr XIX/120/12¹³, wycofanej z publikacji dnia 13 sierpnia 2012 r. podpisanym elektronicznie przez Wójta pismem nr 80813 w formacie XML.

Wyjaśniając przyczyny wycofania ww. uchwał, Wójt stwierdził, że uchwałę Nr XIX/114/2012 zatwierdzając sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu w 2011 r. błędnie sformułowano i przekazano do publikacji z powodu błędu pracownika, a wycofanie uchwał nr XIX/119/12 i XIX/120/12 na pisemny wniosek Dyrektora Biura Związku Międzygminnego ds. Ekologii.

(dowód: akta kontroli str. 45-57, 97-100)

⁷ Wprowadzonym przez Wójta Zarządzeniem nr 54/2012 z dnia 14 czerwca 2012.

⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 68

¹⁰ Uchwała Rady Gminy nr XIX/124/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany w uchwale nr VIII/66/07 z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie nadania statutu Gminnego Centrum Kultury, Promocji i Turystyki Radziechowy-Wieprz.

¹¹ Uchwała Rady Gminy Nr XIX/114/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 r. Gminy Radziechowy-Wieprz wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.

¹² Uchwała Rady Gminy Nr XIX/119/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Związku Międzygminnego ds. Ekologii.

¹³ Uchwała Rady Gminy Nr XIX/120/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Związku Międzygminnego ds. Ekologii.

4. 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 prowadzonych przez Urząd stronach internetowych nie wyodrębniono jednolitego zbioru aktów prawa miejscowego, a uchwały Rady Gminy, noszące tego typu charakter, publikowano wśród innych uchwał, które takiego charakteru nie noszą¹⁴. Znajdowały się tam również uchwały, których nie przekazano do publikacji w *Dzienniku Urzędowym*.

(dowód: akta kontroli str.74-75)

Analiza ww. strony BIP wykazała, że uchwały Rady Gminy zamieszczał na niej Urząd nawet po 100 dniach¹⁵ od ich uchwalenia, a 3 uchwał¹⁶, dotyczących finansów Gminy, które Rada podjęła 13 lipca 2012 r. w dniu przeprowadzenia oględzin¹⁷ w ogóle nie opublikowano. Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że powyższa praktyka wynika z następujących powodów:

- „*uchwały nawet publikowane przez Wojewodę są zaskarżane, w związku z czym mieszkańcy mogą poczuć się, że są źle informowani przez Urząd,*
- *okresowe braki kadrowe (3 osoby na macierzyńskim, jedna osoba w Sądzie Pracy – toczy się postępowanie, 1 osoba na długotrwałym L4),*
- *dostęp do Internetu nie jest na jednakowym poziomie z powodu niestabilności bezprzewodowego łącza internetowego i braku możliwości technicznych podłączenia Internetu stacjonarnego”.*

Z uchwał będących aktami prawa miejscowego: trzy zamieszczono w BIP 12 dni od uchwalenia, jedną po 15 dniach, a cztery po 31 dniach. Wójt odpowiadając na pytanie dlaczego uchwały te opublikowano z naruszeniem art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, stwierdził jedynie, że „*uchwały Rady publikowane są w miarę możliwości.*”

W dniu 12 września 2012 r. na stronie BIP Urzędu¹⁸ umieszczono informację, że XXI sesja Rady Gminy Radziechowy–Wieprz miała miejsce 31 sierpnia 2012 r., jednak na stronie tej nie opublikowano żadnych uchwał podjętych w jej trakcie przez Radę Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5-15, 22-24, 78)

Przy opublikowanych na stronie BIP aktach prawa miejscowego nie podano daty ogłoszenia danego aktu w *Dzienniku Urzędowym*, daty jego wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych. Nie zamieszczono również przekierowań do *Dziennika Urzędowego*, pozwalających na ustalenie tych danych w oparciu o zawarte w nim informacje. W trakcie kontroli, tj. od 7 września 2012 r., na stronie BIP zamieszczono odnośniki do *Dziennika Urzędowego*, umożliwiające ustalenie daty publikacji danego aktu prawa miejscowego i terminu wejścia w życie przepisów w nim zawartych oraz jego danych promulgacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.74, 74a)

W Urzędzie Gminy przygotowano samodzielne stanowisko komputerowe, które umożliwiało interesantom dostęp do elektronicznych zbiorów aktów prawa, takich jak *Dziennik Ustaw*, *Monitor Polski* i zbiory aktów prawa miejscowego oraz umożliwiało wydruk danego aktu prawnego lub jego zapis elektroniczny. O funkcjonowaniu takiego stanowiska w Urzędzie poinformowano mieszkańców w treści Zarządzenia Wójta Gminy nr 11/2012 z dnia 27 stycznia 2012 r., które zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz opublikowano na stronie internetowej BIP w zakładce „Zarządzenia”. W zarządzeniu tym, powołując się na treść art. 26-28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, Wójt ustalił opłatę za 1 stronę wydruku aktu normatywnego w formacie A-4 w wysokości 2,00 zł, a za 1 kartę wydruku

¹⁴ Pod adresem <http://bip.radziechowy-wieprz.pl/BIP.aspx?Sel=5578&Nr=2&R=2 012>

¹⁵ Uchwała Rady Gminy Radziechowy-Wieprz Nr XVIII/112/12 z dnia 28 maja 2012 r.

¹⁶ Uchwała nr XX/126/12 w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej, uchwała nr XX/127/12 w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie, uchwała nr XX/128/12 w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego.

¹⁷ 7 września 2012 r.

¹⁸ Pod adresem <http://bip.radziechowy-wieprz.pl/BIP.aspx?Sel=5683&ident=6164>.

dwustronnego 2,50 zł. W kalkulacji będącej podstawą ustalenia ww. opłaty uwzględniono koszty zużytego na 1 stronę tonera (5gr), koszty 1 kartki papieru (5gr), a także koszty pracy pracownika Urzędu¹⁹. Kalkulacji tej nie przedstawiono do akceptacji Skarbnikowi Gminy, zgodnie z zasadami określonymi w § 14 pkt 4²⁰ Regulaminu Organizacyjnego.

Na pytanie, dlaczego protokołu z dnia 1 lutego 2012 r. dotyczącego kalkulacji wysokości opłaty za 1 kartę wydruku aktu normatywnego nie przedłożono do akceptacji Skarbnikowi Gminy, Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: „nie przedłożono Skarbnikowi protokołu kalkulacji ceny z dnia 1 lutego 2012 ponieważ nie obejmuje to zadań związanych z kompetencjami Skarbnika Gminy”. Natomiast na pytanie, dlaczego ustalona cena arkusza jest znacząco wyższa (o ok. 700%) od opłat ustanowionych w innych jednostkach samorządowych, Sekretarz Gminy stwierdziła że: „Gmina Radziechowy –Wieprz nie może sobie pozwolić na kolejne dofinansowanie zadań nałożonych ustawowo.”

(dowód: akta kontroli str.106-109)

5. Wszystkie przesłane do Wojewody Śląskiego, celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, akty prawne 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 danych²¹, tzn.:

- sporządzono je w formacie XML,
- Wójt oraz Przewodniczący Rady Gminy opatrzyli je bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str.32-42,)

Z usług certyfikacyjnych Gmina Radziechowy-Wieprz korzysta w oparciu o umowę nr 201112212 zawartą dnia 21 grudnia 2011 r. z firmą Enigma Systemy Ochrony Informacji sp. z o.o. Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, z tytułu wykorzystywania certyfikowanych podpisów elektronicznych, Urząd wydatkował łącznie 1 327,17 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str82-88).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* sześciu uchwał Rady Gminy, dotyczących zmian w budżecie na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.
2. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* uchwały Rady Gminy nr XIX/124/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Centrum Kultury, Promocji i Turystyki, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.
3. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* porozumienia zawartego dnia 2 lipca 2012 r. przez Wójta Gminy z Komendą Powiatową Policji w Żywcu, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 6 lit b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.
4. Przekazaniu 5 uchwał Rady Gminy o charakterze aktów prawa miejscowego do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* po 8 dniach od ich podjęcia, co stanowiło naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
5. Wycofaniu z publikacji w *Dzienniku Urzędowym* trzech uchwał Rady Gminy, gdyż czynność ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a zgodnie z art. 91 ustawy

¹⁹ Wg kalkulacji czas wydruku przez pracownika Urzędu 1 strony wynosił 10-20 minut.

²⁰ W § 14 pkt 4 stwierdzono, że do kompetencji Skarbnika należy w szczególności: „Dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych”

²¹ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

o samorządzie gminnym występujące w uchwałach wady prawne powinien usunąć poprzez wydanie rozstrzygnięcia organ nadzoru.

6. Ustalenie wysokości opłat za wydruk 1 strony aktu normatywnego w sposób niezgodny z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w którym zobowiązano Wójta do ustalenia opłaty na poziomie kosztów wydruku oraz w wysokości zapewniającej powszechny dostęp do powyższej usługi.
7. Jako działania nierzetelne należy uznać:
 - 7.1 Wadliwe przygotowanie projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za rok 2011, za przygotowanie którego – zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – odpowiada Wójt.
 - 7.2 Publikowanie na stronach BIP Urzędu podejmowanych przez organa Gminy aktów prawnych, ze znacznym opóźnieniem w stosunku do ich podjęcia.
 - 7.3 Zamieszczanie do dnia 7 września 2012 r. aktów prawa miejscowego na stronach internetowych Urzędu bez określenia daty ich opublikowania w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz bez danych promulgacyjnych.
 - 7.4 Sposób sporządzenia kalkulacji opłaty za wydruk aktów normatywnych, na podstawie której wydano Zarządzenie Wójta nr 11/2012.

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 Kontroli²², wnosi o:

1. **Przekazanie do Wojewody, celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, uchwał Rady Gminy w sprawie dokonywanych zmian w budżecie gminy na rok 2012 oraz porozumienia zawartego dnia 2 lipca 2012 r. przez Wójta Gminy z Komendą Powiatową Policji w Żywcu.**
2. **Zapewnienie bezzwłocznego publikowania aktów normatywnych na stronach BIP Urzędu.**
3. **Podjęcie działań w celu przekazywania aktów prawnych podlegających publikacji w *Dzienniku Urzędowym* w terminie określonym w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.**
4. **Ponowne ustalenie wysokości opłaty za wydruk aktów normatywnych, tak aby uwzględniono zasady określone w art. 28a 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 Najwyższej Izbie Kontroli, 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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²² Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm., 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.

Kontroler
Mariusz Zawada
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
Dyrektor
Edmund Sroka

.....

.....