



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-10-09/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do czasu zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Zbigniew Biegaj, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 83335 z dnia 10 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Miedziana Góra, ul. Urzędnicza 18, 26-005 Miedziana Góra (dalej <i>Urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Lubecki, Wójt Gminy Miedziana Góra. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność Wójta Gminy Miedziana Góra w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania aktów prawnych do powszechnego wglądu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Pozytywną ocenę uzasadnia: <ul style="list-style-type: none">– prawidłowe przygotowywanie aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zgodnie z §§ 3 i 6 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 danych²;– prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³.– udostępnienie aktów prawnych z Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz aktów prawa miejscowego do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronie internetowej Urzędu.

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

² Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieudostępnieniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu, w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym;
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez burmistrza zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

1.1. Przygotowywanie aktów prawnych podlegających ogłoszeniu i przekazywanie ich do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada Gminy w Miedzianej Górze podjęła 40 uchwał, z których 16, na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Do publikacji w tym dzienniku urzędowym przekazano 16 aktów prawa miejscowego i wszystkie zostały ogłoszone.

W ww. okresie Wójt Gminy Miedziana Góra wydał 36 zarządzeń, które nie podlegały publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

Analiza pięciu z ww. 16 aktów prawa miejscowego przekazanych do ogłoszenia wykazała, że wszystkie – zgodnie z §§ 3 i 6 rozporządzenia 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 danych – zostały sporządzone w formacie XML i opatrzone przez przewodniczącego Rady Gminy w Miedzianej Górze bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu. Z przeprowadzonych oględzin wynikało, że Urząd posiada program „Edytor Aktów Prawnych XML” zakupiony od Firmy Administration & Business Consulting w Siedlcach w celu przetwarzania aktów prawa miejscowego zgodnie z ww. rozporządzeniem oraz czytnik pozwalający na opatrzenie wytworzonych aktów bezpiecznym podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 14-15, 16)

Badane akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w terminie od 8 do 52 dni od ich przekazania do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (ŚUW).

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

Wnioski o ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego wszystkich wydanych w powyższym okresie przez Radę Gminy Miedziana Góra aktów prawa miejscowego, podlegających ogłoszeniu w tym dzienniku urzędowym, przekazywane były do ŚUW w terminie od 12 do 52 dni od ich uchwalenia.

Przekazania dokonano dopiero po poddaniu uchwał procedurze nadzorczej, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4-7,13)

Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *akty normatywne ogłasza się niezwłocznie*.

Wójt Gminy Maciej Lubecki wyjaśnił: *Uchwały Rady Gminy zgodnie z art. 86 i 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przekazywane są do Wojewody Świętokrzyskiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 7 dni od dnia podjęcia. Zgodnie z artykułem 91 ww. ustawy organ nadzoru w terminie 30 dni od dnia doręczenia może stwierdzić, że uchwała w całości lub w części jest sprzeczna z prawem. W związku z powyższym przekazywanie aktów prawa miejscowego podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach następuje w takim terminie, żeby uchwały zostały sprawdzone pod względem zgodności z prawem.*

W jednym przypadku termin przekazania do publikacji wyniósł 52 dni, gdyż uchwała dotyczyła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Ćmińsk Kościelny. Uchwała była wcześniej przygotowana do przesłania do publikacji, ale w uzgodnieniu pomiędzy Urzędem Gminy a Świętokrzyskim Urzędem Wojewódzkim czeka na rozstrzygnięcie, czy jest zgodna z prawem. Urbanista musiał dostarczyć dodatkowe dokumenty i to przeciągnęło się w czasie.

Jednocześnie należy nadmienić, że wszystkie akty prawne muszą być sporządzone w postaci tzw. tekstu strukturalnego w formacie XML, w specjalnym „Edytorze XML aktów prawnych”, czyli sporządzenie takiego dokumentu jest czasochłonne. Każdy dokument odrębnie musi być wprowadzony do tego edytora. Przekazywanie aktu odbywa się za pośrednictwem „Modułu komunikacyjnego” i zdarza się, że jest problem z dostępem do tego modułu.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli publikacja aktów prawa miejscowego nie powinna być wiązana z procedurą nadzorczą. Przemawia za tym fakt, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych w żaden sposób nie uzależnia wykonania obowiązku ogłoszenia aktu prawa miejscowego od przebiegu i wyniku procedury nadzorczej. Ponadto w art. 3 tej ustawy w sposób wyraźny sformułowano nakaz ogłaszania aktów normatywnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.2. Prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę Miedziana Góra

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *wójt prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę*.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Na stronie internetowej Urzędu dostęp do uchwał Rady Gminy Miedziana Góra odbywa się przez hasło <http://www.miedzianagora.eobip.pl>. W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu w menu po lewej stronie istnieje zakładka: „Prawo lokalne – Uchwały”. W zakładce „uchwały” stworzono możliwość wyboru i przeglądania publikowanych uchwał wg lat lub daty posiedzenia rady. Dodatkowo na stronie internetowej Urzędu www.miedzianagora.pl w prawej części menu strony istnieje bezpośredni link do uchwał Rady Gminy – odnośnik kieruje bezpośrednio do zakładki „Prawo lokalne – uchwały”. Akty prawa miejscowego udostępniane są w formacie pdf.

(dowód: akta kontroli str. 17)

Wszystkie uchwały Rady Gminy w Miedzianej Górze podjęte w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. wraz z rejestrem uchwał umieszczone zostały na stronie BIP Urzędu. Uchwały Rady Gminy podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (16) umieszczone zostały w BIP przed ich przekazaniem do ogłoszenia w tym dzienniku (od ośmiu do 52 dni przed przekazaniem do ogłoszenia).

W dostępnym w BIP Urzędu zbiorze aktów prawnych nie podawano dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Na podstawie badanej próby pięciu aktów prawa miejscowego ustalono, że wejście w życie trzech z nich warunkowane było upływem 14 dni od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 18-20)

Wójt Gminy w Miedziana Góra Maciej Lubecki wyjaśnił: *W uchwałach zamieszczanych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu nie umieszczano danych dotyczących daty ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, gdyż ogłoszone zostały przed publikacją. Informację o ogłoszeniu przekazywane są do pracowników Urzędu Gminy, od których uchwały pochodzą i do tych osób, kierują się osoby zainteresowane uzyskaniem informacji o wejściu w życie danego aktu prawnego. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że jest ogólnie dostępna strona BIP Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach i bez problemu takie informacje można uzyskać.*

(dowód: akta kontroli str.23-24)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezamieszczanie w zbiorze aktów prawnych daty ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego utrudniało ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.3. Udostępnianie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego do powszechnego wglądu

Opis stanu
faktycznego

Przepisami art. 26 ust. 1, art. 28 ust. 3 i art. 28b ust. 1a pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, organy gminy zobowiązane zostały do nieodpłatnego udostępnienia Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń oraz zbioru aktów prawa miejscowego:

- do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych tych urzędów;
- w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy tych urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Dostęp do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego oraz do zbioru aktów prawa miejscowego i do pobrania aktów prawnych w formie dokumentu elektronicznego zapewniono mieszkańcom Gminy na stronach internetowych Urzędu (odnośniki do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego umieszczono na stronie internetowej Urzędu www.miedzianagora.pl, a odnośniki do zbioru aktów prawa miejscowego na stronie BIP Urzędu <http://www.miedzianagora.eobip.pl>).

(dowód: akta kontroli str. 25-28)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedostępności – wbrew dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 2 w. zw. z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – przez Wójta Gminy Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu, w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. W Urzędzie Gminy nie wydzielono w tym celu żadnego pomieszczenia, wyposażonego w stanowisko komputerowe.

W toku kontroli Wójt Gminy Maciej Lubecki wyjaśnił: W trakcie wdrażania w tut. Urzędzie Gminy ustawowego obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego, w postaci elektronicznej, do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, ustalono wewnętrznie, iż miejsce wraz ze stanowiskiem komputerowym do korzystania w tym zakresie przez mieszkańców Gminy zostanie wydzielone z chwilą ożywienia zainteresowania mieszkańców ta formą udostępniania. Póki co, od 1 stycznia 2012 r. do dnia dzisiejszego zgłosiła się jedna osoba o udostępnienie ustawy o samorządzie gminnym. Zatem wydzielenie miejsca i wyposażenie w niezbędny sprzęt, z chwilą ukazania się obowiązku ustawowego, bez oceny skali potrzeb w praktyce, byłoby decyzją nieracjonalną finansowo i niezasadną w sytuacji ograniczonych możliwości lokalowych. Niezależnie od powyższego możliwość korzystania przez zainteresowanych udostępnieniem aktów istnieje na stanowisku starszego informatyka.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.4. Wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *w przypadkach, o których mowa w art. 26 ust. 1 (...) oraz art. 28 ust. 3, wydawanie wydruków aktów normatywnych lub innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących 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 Gminy Miedziana Góra nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu przez Wójta Gminy ceny arkusza aktu normatywnego lub innego, co stanowiło naruszenie ww. art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Miedziana Góra Macieja Lubeckiego wynika, że dotychczas nie ustalono opłat za arkusze wydruku aktów normatywnych i aktów prawa miejscowego ze względu na brak zainteresowania ze strony mieszkańców udostępnianiem tych aktów w siedzibie Urzędu. W jednostkowych przypadkach tego rodzaju usługi świadczone są bezpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli⁶, wnioskuje o:

1. Niezwłoczne przekazywanie do publikacji aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.
2. Zamieszczanie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.
3. Udostępnienie Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu, w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.
4. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 Kielcach.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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.

Kielce, dnia października 2012 r.

Kontroler
Zbigniew Biegaj
główny specjalista kp.

Wicedyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis