



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-16-14/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 - Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Tomasz Marcinkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84305 z dnia 9 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Świątkach, Świątki 87, kod 11-008 Świątki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Sypiański, Wójt Gminy Świątki (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹, realizację przez Wójta Gminy Świątki zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny negatywnej są stwierdzone w badanym zakresie nieprawidłowości polegające na:

- nieterminowym przekazywaniu do publikacji aktów prawa miejscowego,
- nieprzekazaniu do ogłoszenia, podlegającej obowiązkowi publikacji, uchwały budżetowej na rok 2012 oraz uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu w 2011 roku,
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu normatywnego,
- niezgodnej z przepisami ustawy realizacji obowiązku udostępnianiu Dzienników Ustaw i Monitora Polskiego lub aktów normatywnych w nich zawartych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

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

² Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

1.1 W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 10 października 2012 r. (rozpoczęcie kontroli NIK), Rada Gminy Świątki podjęła ogółem 59 uchwał, w tym dziewięć stanowiących akty prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Siedem z tych aktów uchwalono w I półroczu 2012 r. Wszystkie akty prawa miejscowego zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wójt Gminy w 2012 r. – do czasu rozpoczęcia kontroli – wydał 27 zarządzeń, w tym 20 w I półroczu 2012 r. Żadne z tych zarządzeń nie podlegało publikacji w ww. dzienniku.

Stwierdzono, że czas jaki upłynął między podjęciem uchwał, a skierowaniem wniosków o publikację aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, wynosił:

- siedem dni w przypadku trzech spośród siedmiu aktów uchwalonych w I połowie 2012 r.,
- 29 dni (uchwała nr XIV/107/2012³), 34 dni (nr XV/122/2012⁴) i 127 dni (nr: XI/92/2012⁵ oraz XI/93/2012⁶), w przypadku czterech pozostałych aktów wydanych w I połowie 2012 r.,
- 19 dni w przypadku dwóch uchwał podjętych po 30 czerwca 2012 r. (nr: XVI/131/2012⁷ i XVI/144/2012⁸).

(dowód: akta kontroli str. 4 - 20)

Badanie aktów prawa miejscowego, na przykładzie pięciu ostatnich uchwał podjętych w I półroczu 2012 r. wykazało, że uchwały te – zgodnie z § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne [...] – sporządzono w formacie XML i opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady Gminy oraz przekazano do redakcji ww. dziennika drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 21 - 32)

1.2 Ustalono, że Wójt prowadził zbiór aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w formacie PDF lub XML (uwzględniający akty wydane po 2001 r.) i udostępniał go na stronie BIP Urzędu, w sposób umożliwiający wgląd do aktów oraz ich pobranie w wersji elektronicznej. Na przykładzie uchwał wybranych do badania stwierdzono, że poza uchwałą nr XV/122/2012, umieszczono je na stronie BIP przed ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Badane uchwały zamieszczano w BIP:

- następnego dnia po podjęciu (nr: XIII/99/2012¹⁰, XIII/100/2012¹¹ i XIII/101/2012¹²),

³ z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świątkach

⁴ z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia czasu przeznaczanego na realizację bezpłatnego nauczania oraz ustalenia opłat w Przedszkolu Samorządowym w Świątkach

⁵ z dnia 24 stycznia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stawek podatku od nieruchomości na 2012 rok

⁶ z dnia 24 stycznia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych

⁷ z dnia 12 września 2012 r. w sprawie ustanowienia pomnika przyrody

⁸ z dnia 12 września 2012 r. w sprawie podziału Gminy Świątki na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym

⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699)

¹⁰ z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świątki w 2012 roku

- 22 dni oraz 50 dni uchwaleniu, odpowiednio nr XIV/107/2012 i nr XV/122/2012.

1.3 Oględziny siedziby Urzędu oraz jego stron internetowych (<http://bip.swiatki.nowoczesnagmina.pl> oraz www.swiatki.com.pl) wykazały, że ani w Urzędzie, ani na stronach internetowych nie zamieszczono informacji o możliwości dostępu do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub aktów normatywnych w nich zawartych poprzez wgląd lub pobranie w formie dokumentu elektronicznego. W siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o możliwości wglądu i pobrania wersji elektronicznej aktów prawa miejscowego. Na stronie internetowej BIP Urzędu dla zbioru aktów prawa miejscowego stworzono zakładkę „Prawo lokalne”.

Dostęp do elektronicznej postaci Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego był możliwy, na stanowisku pracy Sekretarza Gminy, przy użyciu jego komputera służbowego. Na stanowisku tym można było pobrać elektroniczne wersje aktów zamieszczonych w ww. dziennikach i zbiorze poprzez zamieszczenie ich na płycie CD lub nośniku typu pendrive.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 24)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sześć spośród dziewięciu uchwał Rady Gminy Świątki podjętych w 2012 r. (do czasu kontroli NIK) stanowiących akty prawa miejscowego, skierowano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w czasie od 19 do 127 dni od daty ich uchwalenia, mimo wymogu ich niezwłocznego ogłaszania wynikającego z art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Świątki powodem takiej sytuacji w przypadku uchwał nr: XI/92/2012, XI/93/2012 i XV/122/2012 było oczekiwanie na zakończenie postępowania nadzorczego przez Wojewodę. Podyktowane to było dążeniem do ograniczenia ryzyka późniejszego uchylecia uchwał mających znaczenie dla finansów Gminy i jej mieszkańców. Zwłoka w przekazaniu do publikacji trzech pozostałych uchwał wynikała z przeoczenia ze strony Sekretarza Gminy spowodowanego nawałem pracy.
2. Nie przesłano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Gminy: nr XI/90/2012 z 24 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2012 oraz nr XV/115/2012 z 27 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r., co było niezgodne z przepisem art. 13 pkt 7 ww. ustawy. Jak wyjaśnił Wójt Gminy, taka sytuacja była spowodowana problemami technicznymi związanymi z przetwarzaniem tabel (stanowiących załączniki do uchwał) do formatu określonego przepisami o promulgacji prawa.
3. Realizacja w Urzędzie, określonego w art. 26 ust. 1 ustawy, obowiązku udostępnienia do powszechnego wglądu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego lub aktów normatywnych w nich zawartych, nie odpowiadała wynikającym z tego przepisu, wymogom w zakresie zapewnienia dostępu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie

¹¹ z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Świątki

¹² z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Świątki

dostępnym. Wymogów tych nie spełniało miejsce urzędowania Sekretarza Gminy wyposażone tylko w jeden komputer będący faktycznie jego narzędziem pracy. Wójt Gminy wyjaśnił, że głównym powodem udostępniania dzienników urzędowych i zbioru aktów prawa miejscowego w powyższy sposób były kwestie finansowe. Zorganizowanie odpowiedniego stanowiska komputerowego wymagałoby poniesienia dość istotnych dla budżetu Gminy nakładów. Wójt podkreślił, że interesanci sporadycznie korzystali z możliwości wglądu do aktów prawnych, a w trakcie kontroli na stronie BIP Urzędu zamieszczono odnośniki do stron internetowych Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i wojewódzkiego dziennika urzędowego.

4. Wójt Gminy, wbrew wymogowi art. 28a ustawy, nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu normatywnego. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że powodem tej sytuacji było przeoczenie zmiany stanu prawnego, która wprowadziła ww. obowiązek. Przy czym, od roku 2010 żaden z klientów Urzędu nie zażądał sporządzenia wydruku aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 33 - 42)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że:

- zamieszczanie na stronie internetowej BIP Urzędu aktów prawa miejscowego, które nie weszły jeszcze w życie może wywoływać u klientów Urzędu błędne przekonanie, iż akty takie mają moc obowiązującą,
- brak w Urzędzie rzetelnej, tj. zgodnej ze stanem faktycznym, informacji o dostępie do wglądu i pobrania elektronicznej postaci Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego może utrudniać klientom Urzędu skorzystanie z takiej możliwości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę 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 Kontroli¹³, wnosi o:

1. Niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia wszystkich aktów prawnych podlegających opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
2. Przekazanie do ogłoszenia uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2012 oraz uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 rok.
3. Podjęcie działań w celu udostępniania w Urzędzie elektronicznej postaci Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub aktów normatywnych w nich zawartych w sposób zgodny z przepisami, tj. w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.
4. Zaopatrzenie w stosowną adnotację tych uchwał, spośród prezentowanych na stronie internetowej Urzędu, które nie weszły jeszcze w życie.
5. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, do których udostępniania Urząd jest zobowiązany.

¹³ Dz.U. z 2012 r., poz.82

6. Podjęcie działań w celu zamieszczenia w siedzibie Urzędu i na jego stronie internetowej informacji o miejscu i warunkach udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych, a także zbioru aktów prawa miejscowego.

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia -10-2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis