



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-16-16/2012
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 84316 z dnia 22 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Prostki, ul. 1 Maja 44B, 19-335 Prostki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Waleria Bagan, Wójt Gminy Prostki (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Wójta Gminy Prostki zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny pozytywnej jest przekazywanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego i innych aktów prawnych w sposób zgodny z przepisami, prowadzenie zbioru aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej oraz zapewnienie klientom Urzędu wglądu w akty normatywne zawarte w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim i zbiorze aktów prawa miejscowego oraz możliwości ich pobrania w wersji elektronicznej. Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- opóźnionym przekazaniu do publikacji aktów prawa miejscowego ustanowionych w 2012 roku oraz uchwały budżetowej na 2012 rok,
- nieprzekazaniu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok,
- załączaniu do aktów prawa miejscowego, publikowanych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu, błędnych informacji odnośnie ich obowiązywania,
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu normatywnego.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 25 października 2012 r. (rozpoczęcie kontroli NIK), Rada Gminy Prostki podjęła ogółem 63 uchwały, w tym 12 stanowiących akty prawa miejscowego, podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Osiem z tych aktów uchwalono w I półroczu 2012 r. i wszystkie zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Spośród czterech pozostałych aktów przyjętych w 2012 r. w ww. dzienniku opublikowano jeden, a trzy przekazano do publikacji. Wójt Gminy w 2012 r. – do czasu rozpoczęcia kontroli – wydała 79 zarządzeń, w tym 40 w I półroczu 2012 r. Żadne z tych zarządzeń nie podlegało publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Czas jaki upłynął między podjęciem uchwał, a skierowaniem wniosków o publikację aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego wynosił:

- od 46 do 80 dni w przypadku ośmiu uchwał podjętych w I połowie 2012 roku,
- 5 dni oraz 20 dni co dotyczyło odpowiednio jednej oraz trzech uchwał podjętych po 30 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3 - 20)

Badanie aktów prawa miejscowego, na przykładzie pięciu ostatnich uchwał podjętych w I półroczu 2012 r.³ 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 - 33)

1.2 Ustalono, że Wójt prowadził zbiór aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w formacie PDF lub XML (uwzględniający akty wydane od grudnia 2010 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 umieszczono je na stronie BIP przed ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

1.3 W wyniku oględzin siedziby Urzędu oraz jego stron internetowych (http://bip.warmia.mazury.pl/prostki_gmina_wiejska/ oraz www.prostki.pl) stwierdzono, że na stronie BIP Urzędu dla zbioru aktów prawa miejscowego stworzono zakładkę „Akty prawne”, w której zamieszczono chronologicznie

³ Były to uchwały: nr XXIII/124/2012 z 27 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Prostki w 2012 roku; nr XXIV/127/2012 z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego w Prostkach oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania; nr XXIV/129/2012 z 27 kwietnia 2012 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenie ich przebiegu; nr XXV/135/2012 z 28 maja 2012 r. w sprawie zmiany programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Prostki w 2012 roku; nr XXVI/145/2012 z 26 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej

⁴ 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)

(począwszy od grudnia 2010 r.) uchwały Rady Gminy i zarządzenia Wójta. Dostęp do elektronicznej wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i Dziennika Urzędowego Województwa Warmińsko-Mazurskiego zapewniono przez utworzenie na ww. stronie linków do stron internetowych ww. dzienników. W siedzibie Urzędu znajdował się powszechnie dostępny internetowy punkt informacyjny umożliwiający samodzielne korzystanie ze stron dzienników urzędowych oraz zbioru aktów prawa miejscowego. Pobranie w Urzędzie elektronicznej wersji tych dzienników lub aktów normatywnych w nich zawartych lub aktów prawa miejscowego, było możliwe w każdym pomieszczeniu biurowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 22 - 25)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo wymogu niezwłocznego ogłaszania (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), jedenaście spośród dwunastu uchwał Rady Gminy podjętych w 2012 r., a stanowiących akty prawa miejscowego, skierowano do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym w czasie od 20 do 80 dni od daty ich podjęcia. Ponadto, uchwałę Rady Gminy nr XIX/106/2011 z 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Prostki na 2012 rok przekazano do publikacji dopiero po 301 dniach. Jak wyjaśniła Wójt Gminy Prostki powodem takiej sytuacji był fakt, że podstawą do publikacji uchwały jest jej papierowa wersja z podpisem przewodniczącego Rady, a podpis taki jest składany na ogół kilka dni po podjęciu uchwały. Pracochłonne jest również przetworzenie elektronicznej wersji uchwały do formatu wymaganego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej. Ponadto, w Urzędzie w celu zapewnienia niezmienności aktów prawa miejscowego przyjęto zasadę, że przekazuje się je do publikacji po upływie terminu, w którym wojewoda może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze. Natomiast w przypadku uchwały budżetowej główną przyczyną opóźnienia były problemy techniczne z przetworzeniem plików źródłowych do wymaganego formatu.
2. Nie przesłano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy, przyjętego uchwałą Rady Gminy nr XXVI/138/2012 z 26 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu wraz z informacją o stanie mienia Gminy Prostki. Wymóg ogłoszenia tego sprawozdania w ww. dzienniku wynikał z art. 13 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Jak wyjaśniła Wójt Gminy, taka sytuacja była spowodowana problemami technicznymi związanymi z koniecznością weryfikacji danych przekazanych przez ówczesnego Skarbnika Gminy z papierową wersją uchwały oraz przetworzeniem tych danych do formatu, którego można użyć w edytorze aktów prawnych.
3. Zamieszczając w BIP uchwały będące aktami prawa miejscowego podawano, że datą wejścia ich w życie jest dzień podjęcia uchwały, podczas gdy faktycznie termin wejścia w życie był uzależniony od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Wójt Gminy wyjaśniła, że wskazanie błędnych danych co do daty wejścia uchwał w życie spowodowane było niewłaściwym zrozumieniem, przez odpowiedzialnego za publikację pracownika, ustawień strony BIP.

4. Wójt Gminy, wbrew wymogowi art. 28a ww. ustawy, nie ustaliła ceny arkusza wydruku aktu normatywnego. Jak wyjaśniła Wójt ze względu na zapis w Statucie Gminy dający mieszkańcom prawo do nieodpłatnego dostępu do dokumentów Rady Gminy i jej komisji oraz Wójta Gminy uznano, że nie należy wprowadzać odpłatności za udostępnianie jakichkolwiek aktów normatywnych. Ponadto, do dnia kontroli NIK nie wpłynął żaden wniosek o udostępnienie wydruku aktów prawnych. Jednak, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, tylko dostęp do aktów prawa miejscowego nie jest tożsamy z obowiązkiem ich udostępniania w formie wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 34 - 37)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W budynku Urzędu oraz na jego 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.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że brak w Urzędzie informacji o sposobie uzyskania w siedzibie Urzędu wglądu do elektronicznej postaci Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego oraz możliwości ich pobrania może utrudniać klientom Urzędu skorzystanie z przysługujących im uprawnień określonych w art. 26 i art. 27 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia wszystkich aktów prawnych podlegających opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
2. Przesłanie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok.
3. Załączanie do aktów prawnych wchodzących w skład zbioru aktów prawa miejscowego, publikowanego na stronie BIP Urzędu, właściwych informacji odnośnie daty obowiązywania.
4. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, do których udostępniania Urząd jest zobowiązany.
5. Podjęcie działań w celu zamieszczenia w Urzędzie i na stronach internetowych Urzędu informacji o miejscu i warunkach udostępniania w jego siedzibie 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.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 14 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 -11-2012 r.

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis