



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-11/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy

Kontroler

Maciej Gajdzik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84052 z dnia 10 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Osiek

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Kazimierz Wolfram, Wójt Gminy Osiek

(dowód: akta kontroli str. 2-5)

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Wójta Gminy Osiek, zwanego dalej „Wójtem”, w 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania aktów prawnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich pięciu uchwał zmieniających uchwałę budżetową na rok 2012 oraz sprawozdania z wykonania budżetu w 2011 r.,
- przekazaniu do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały budżetowej na rok 2012, bez załączników stanowiących jej integralną część,
- publikowaniu aktów prawnych w prowadzonym przez Wójta Gminy Osiek zbiorze aktów prawa miejscowego z istotnym opóźnieniem,
- ustaleniu ceny wydruku arkusza aktu prawnego, podlegającego udostępnieniu z ponad dziewięciomiesięcznym opóźnieniem oraz w wysokości przekraczającej koszty takiego wydruku.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowywanie i przekazywanie aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 31 października 2012 r. Rada Gminy Osiek, zwana dalej „Radą”, podjęła 29 uchwał², zaś Wójt wydał 31 zarządzeń³. Osiem uchwał i jedno zarządzenie podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, stosownie do wymogu art. 13 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴.

Do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazano trzy uchwały podjęte w 2012 r.⁵ Uchwały te były przekazywane do ogłoszenia w okresie od trzech do siedmiu dni od daty ich podjęcia, zaś ogłoszone zostały w okresie od 13 do 15 dni od ich przekazania Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu.

Zgodnie z §§ 3 i 6 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 danych⁶ uchwały te zostały sporządzone w formacie XML oraz opatrzone przez Przewodniczącego Rady bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 16-27)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród ośmiu uchwał Rady podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, pięć uchwał (zmieniających uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2012 r.⁷), a także sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu gminy, nie zostały przekazane do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Tymczasem zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionego w wyjaśnieniach stanowiska Wójta, iż z powyższego przepisu nie wynika taki obowiązek. Zgodnie z zakresem czynności przekazywanie uchwał Rady do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowiło obowiązek pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych w Urzędzie.

² W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada podjęła 23 uchwały

³ W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Wójt wydał 14 zarządzeń

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

⁵ Uchwała nr XV/83/12 z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie Regulaminu Wynagradzania Nauczycieli (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 727), uchwała nr XVI/91/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie opłat za świadczenia i czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Osiek (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 1075) i uchwała nr XIX/98/12 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie okręgów wyborczych (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 2131).

⁶ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁷ Uchwały: nr XIV/79/12 z dnia 7 lutego 2012 r., nr XV/85/12 z dnia 7 marca 2012 r., nr XVI/92/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r., nr XVII/96/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. i nr XIX/100/12 z dnia 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-27)

2. Przekazany 12 stycznia 2012 r. do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym tekst uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 r.⁸ nie zawierał załączników stanowiących jej integralną część, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że przyczyną tej nieprawidłowości było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 6-29)

Skutkiem powyższych nieprawidłowości był brak ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym pełnej i zmienionej treści uchwały budżetowej na rok 2012, a także brak właściwego ogłoszenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Osiek w 2011 r.

2. Prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego

Opis stanu
faktycznego

Zbiór aktów prawa miejscowego, stanowionych przez Radę oraz Wójta prowadzony był na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (www.bip.gminaosiek.pl). W lewym menu strony znajdowały się działające linki do zbiorów uchwał Rady oraz zarządzeń Wójta, prowadzonych w podziale na poszczególne lata. Według stanu na 31 października 2012 r. w powyższy sposób udostępniono 27 uchwał Rady podjętych w 2012 r., z których trzy stanowiły akty prawa miejscowego, oraz 31 zarządzeń Wójta. W zbiorze aktów prawnych nie zamieszczono informacji o dacie ogłoszenia uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych tych uchwał. Badane uchwały umieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej w formie pliku PDF, zawierającego zeskanowaną treść uchwały wraz z podpisem Przewodniczącego Rady.

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 20-21, 34)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2012 r. akty prawa miejscowego stanowionego przez Radę umieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) w okresie od 20 do 170 dni od daty ich podjęcia, co odpowiadało okresowi od 7 do 156 dni od daty ogłoszenia tych uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Teksty dwóch z trzech uchwał zostały zamieszczone w BIP w dniu rozpoczęcia kontroli NIK (tj. 17 października 2012 r.).⁹ Zgodnie z zakresem czynności zamieszczanie na stronach internetowych Urzędu aktów prawnych stanowiło zadanie referenta T. M. (obok realizacji zadań z zakresu drogownictwa, ochrony przeciwpożarowej i ochrony bezpieczeństwa informacji). W swoich wyjaśnieniach pracownik ten podał, że teksty aktów prawnych zamieszczał w BIP „w międzyczasie wykonywania innych powierzonych mu zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 22-24, 34)

⁸ Uchwała Rady Gminy Osiek nr XIII/73/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 r. (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 269)

⁹ Uchwała nr XVI/91/12 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie opłat za świadczenia i czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Osiek (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 1075) i uchwała nr XIX/98/12 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie okręgów wyborczych (Dz. Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2012 r. poz. 2131).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych, utrudniał sprawdzenie daty wejścia w życie aktów prawa miejscowego, stanowionych przez Radę. Wójt podał w swoich wyjaśnieniach, że dane te znajdowały się w rejestrze uchwał Rady.

(dowód: akta kontroli str. 25-27)

3. Udostępnianie aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

Uchwały Rady oraz zarządzenia Wójta były udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej w publicznie dostępnym zbiorze zamieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Na stronie tej umieszczono również odesłania do stron internetowych udostępniających Dziennik Ustaw oraz Monitor Polski. Miejszem, w którym na terenie Urzędu można było korzystać z uprawnienia do wglądu do aktów prawnych, było stanowisko pracy pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, wyposażone w zestaw komputerowy, pozwalający na zapisywanie informacji na zewnętrznym nośniku danych (pamięć typu flash) oraz na dokonywanie wydruków. Zgodnie z zakresem czynności pracownik ten odpowiadał także za obsługę biurową Rady.

Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono informacji o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu (co wyjaśnione zostało przez Wójta jako przeoczenie).

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 25-27, 34)

W dniu 5 października 2012 r. Wójt ustalił cenę arkusza wydruku aktu prawnego w wysokości 0,50 zł. Natomiast 30 października 2012 r. cena ta została obniżona do 0,08 zł.

(dowód: akta kontroli str. 27, 35-38)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do 5 października 2012 r. Wójt nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu prawnego. Zarządzeniem z 5 października 2012 r. cena ta została ustalona w wysokości przekraczającej koszty wydruku, wynoszące 0,08 zł. Tymczasem zgodnie z art. 28a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych 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. W swoich wyjaśnieniach Wójt podał, że cena wydruku wymaga ponownego przeanalizowania. Ustalono, że w 2012 r. (do dnia rozpoczęcia kontroli) nikt nie korzystał z uprawnienia do sporządzania ww. wydruków.

(dowód: akta kontroli str. 27, 35-38)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu informacji o możliwości uzyskania wglądu i pobrania aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu pozwoliłoby mieszkańcom łatwiej i szybciej zapoznać się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

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 Kontroli, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

1. Przesyłanie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich uchwał Rady wraz z załącznikami i zarządzeń Wójta podlegających publikacji.
2. Podjęcie działań w celu niezwłocznego zamieszczania wymaganych aktów prawnych w zbiorze aktów prawa miejscowego prowadzonym przez Wójta.
3. Rozważenie udostępnienia osobom korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego informacji o dacie ogłoszenia znajdujących się tam aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Bydgoszcz, dnia 14 listopada 2012 r.

Kontroler
Maciej Gajdzik
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis