



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-04/2012

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	Andrzej Szulc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83073 z dnia 31 sierpnia 2012 roku (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zbójno, Zbójno 35a, 87-645 Zbójno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Tułodziecki, Wójt Gminy Zbójno (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ realizację w 2012 r. przez Wójta Gminy Zbójno zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, w tym przekazywanie aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia oraz udostępnianie aktów prawnych i zbioru aktów prawa miejscowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu w 2012 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego 6 z 9 (66,7%) uchwał Rady Gminy Zbójno podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych,
- niedostępnianiu aktów prawnych w sposób zgodny z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych², zwanej dalej „Ustawą”, tj. nie wyznaczono w siedzibie Urzędu Gminy Zbójno, zwanego dalej „Urzędem”, miejsca przeznaczonego do powszechnego wglądu do tych aktów oraz zbioru aktów prawa miejscowego,
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego zarządzenia Wójta Gminy Zbójno po 12 dniach od jego wydania, mimo obowiązku niezwłocznego jego ogłoszenia, co było spowodowane przekazaniem tego zarządzenia we wcześniejszym terminie bez podpisu Wójta,
- niestaleniu ceny arkusza wydruku udostępnianego aktu prawnego.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Wójta Gminy Zbójno zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 13 września 2012 r. Rada Gminy Zbójno, zwana dalej „Radą”, podjęła 18 uchwał³, a Wójt Gminy Zbójno, zwany dalej „Wójtem”, wydał 33 zarządzenia⁴. Zgodnie z Ustawą dziewięć uchwał oraz jedno zarządzenie podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanym dalej „Dziennikiem Województwa”. Do ogłoszenia przekazano 3 uchwały⁵ oraz jedno zarządzenie⁶. Przekazania wszystkich uchwał dokonano w terminie 6 dni od ich podjęcia. Jedna z uchwał została opublikowana w Dzienniku Województwa w terminie 20 dni od jej przekazania, a dwie w terminie 11 dni.

Uchwały oraz zarządzenie przesłano do ogłoszenia w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w §§ 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 danych⁷, zwanego dalej „Rozporządzeniem”, tj. sporządzono je w formacie XML i opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady (uchwały) i Wójta (zarządzenie), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 4-22)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród dziewięciu uchwał Rady podlegających ogłoszeniu, sześć (66,7%) nie zostało przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Województwa. Dotyczyło to uchwał zmieniających budżet Gminy Zbójno na 2012 r⁸. Tym samym naruszono wymóg art. 13 pkt 7 Ustawy, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy oraz art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, zgodnie z którym wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

³ Rada w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. podjęła 17 uchwał.

⁴ Wójt w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. wydał 19 zarządzeń.

⁵ Nr XV/64/2012 Rady Gminy Zbójno z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia programu lokalnego promującego uczniów zdolnych pobierających naukę w szkołach prowadzonych przez Gminę Zbójno, nr XVI/67/2012 Rady Gminy Zbójno z dnia 27 marca 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę Zbójno, nr XVI/71/2012 Rady Gminy Zbójno z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zbójno na 2012 rok.

⁶ Nr 11/2012 Wójta Gminy Zbójno z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy Zbójno za 2011 rok, informacji o stanie mienia Gminy Zbójno oraz informacji o kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Zbójno.

⁷ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁸ Uchwała nr XIV/63/2012 z dnia 26 stycznia 2012 r.; Uchwała nr XVI/66/2012 z dnia 27 marca 2012 r.; Uchwała nr XVII/74/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r.; Uchwała nr XVIII/75/2012 z dnia 12 czerwca 2012 r.; Uchwała nr XVIII/78/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.; Uchwała nr XVIII/80/2012 z dnia 26 lipca 2012 r.;

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Pan Grzegorz Tułodziecki Wójt w ww. sprawie wyjaśnił m.in., że organ nadzoru nie widział konieczności ich publikacji, każdorazowo uznawał przedłożone uchwały za wolne od wad i w żadnym przypadku nie stwierdził naruszenia prawa ani nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych. Dodatkowo podał, że stanowisko o braku konieczności ogłaszania tych uchwał organ zajął (telefonicznie) przed kilku laty. Podkreślił, że potwierdzeniem tego może być fakt, że okoliczne jednostki samorządu terytorialnego również nie publikowały zmian do uchwał budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 4, 5, 9, 10, 23-39)

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem przedmiotowych uchwał w Dzienniku Województwa.

2. Do ogłoszenia w Dzienniku Województwa Wójt przekazał w dniu 20 marca 2012 r. zarządzenie nr 11/2012 Wójta Gminy Zbójno z dnia 16 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Zbójno za 2011 rok, informacji o stanie mienia Gminy Zbójno oraz informacji o kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójno, zwane dalej „Zarządzeniem”, bez umieszczenia pod jego tekstem podpisu Wójta, w wyniku czego w dniu 27 marca 2012 r. ponownie przesłano Zarządzenie do ogłoszenia. Ponownego przesłania Zarządzenia dokonano bez złożenia wniosku o wycofanie aktu z ogłoszenia, co uczyniono w dniu 28 marca 2012 r. po otrzymaniu informacji telefonicznej z redakcji Dziennika Wojewódzkiego. Tym samym naruszono wymóg art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 13 pkt 7 Ustawy, zgodnie z którym, Wójt niezwłocznie ogłasza sprawozdanie z wykonania uchwały budżetowej w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Zobowiązany do niezwłocznego ogłoszenia sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej za 2011 r. Pan Grzegorz Tułodziecki Wójt, wyjaśnił m.in., że przesłanie ww. aktu bez podpisu pod jego treścią wynikało z przeoczenia, które było następstwem wprowadzonych w tym roku zmian związanych z przesyłaniem aktów prawnych w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 12, 42-49)

Powyższe miało wpływ na ogłoszenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Zbójno 19 dni od jego wydania, zamiast niezwłocznie do czego zobowiązuje art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie zbiór aktów prawnych stanowiących przez Radę utworzono na stronie internetowej www.bip.zbojno.pl, zwanej dalej „BIP”. W BIP w zakładce „Prawo lokalne”, zamieszczono zakładkę „Uchwały Rady Gminy Zbójno” zawierające uchwały Rady z lat 2006-2012. Według stanu na 13 września 2012 r. w BIP za 2012 r. udostępniono 18 uchwał Rady, z których trzy stanowiły akty prawa miejscowego. W BIP nie podano informacji na temat dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Województwa, dat ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych. W 2012 r. Wójt nie wydawał zarządzeń będących aktami prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 50-60)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono, iż w prowadzonym w BIP zbiorze aktów prawnych znajdowały się nie tylko akty prawa miejscowego, ale także podjęte przez Radę w latach 2006-2012 uchwały. Za 2012 r. w zbiorze zawarto 15 uchwał niebędących aktami prawa miejscowego, co stanowi 83,3% wszystkich uchwał podjętych w 2012 r.

Zdaniem NIK brak wyraźnego wyszczególnienia (oznaczenia) aktów prawa miejscowego spośród wszystkich podjętych przez Radę uchwał może utrudniać obywatelowi sprawny dostęp do aktów prawa miejscowego. Brak zamieszczania w nim dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w Dzienniku Województwa, dat ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych, uniemożliwia wskazanie, na podstawie prowadzonego zbioru, obowiązujących w danym okresie aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 50-61)

3. Udostępnianie aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

Uchwały Rady z lat 2006-2012 były udostępniane w okresie od 1 stycznia do 19 września 2012 r. za pomocą środków komunikacji elektronicznej w publicznie dostępnym zbiorze w BIP, w zakładce „Prawo lokalne”. Za 2012 r. udostępniono 18 uchwał Rady, w tym 15 uchwał niebędących aktami prawa miejscowego.

W Urzędzie nie przygotowano stanowiska komputerowego przeznaczonego jedynie do udostępniania aktów prawnych oraz nie ustalono ceny arkusza wydruku aktu prawnego podlegającego udostępnieniu. W trakcie kontroli NIK Urząd zawarł w dniu 19 września 2012 r. porozumienie z Gminną Biblioteką Publiczną w Zbójnie, zwaną dalej „Biblioteką”, zgodnie z którym Biblioteka przyjęła do realizacji zadania Urzędu określone w art. 26 i art. 28 Ustawy, polegające na zapewnieniu w godzinach pracy nieodpłatnego, powszechnego dostępu do internetu, w tym do aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Do 19 września 2012 r. w Urzędzie nie ustalono ceny arkusza wydruku aktu prawnego podlegającego udostępnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 41, 50-60, 62)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt w okresie od 1 stycznia do 19 września 2012 r. nie udostępniał aktów prawnych, tj. Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w sposób określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którymi organy samorządu terytorialnego udostępniają te akty w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów, obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Odpowiedzialny za udostępnianie aktów prawnych Pan Grzegorz Tułodziecki Wójt w ww. zakresie wyjaśnił m.in., że takiego miejsca nie utworzono z uwagi na brak wolnego stanowiska komputerowego. Podał, że bezpłatny dostęp do internetu, w tym do aktów prawnych, zapewnia mająca swoją siedzibę w budynku Urzędu Biblioteka, z którą zawarto stosowne porozumienie oraz że na stanowisku pracy sekretarza Gminy Zbójno oraz podinspektora ds. obsługi Rady zainteresowane osoby mogą uzyskać wydruki z aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń oraz aktów prawa miejscowego.

Ustalono, że Urząd pracuje od poniedziałku do piątku w godz. 7³⁰-15³⁰, a Biblioteka w godzinach: poniedziałek 9⁰⁰-17⁰⁰, wtorek – czwartek 8⁰⁰-17⁰⁰, piątek 9⁰⁰-18⁰⁰, sobota 9⁰⁰-13⁰⁰, stąd różne godziny pracy Urzędu i Biblioteki powodują, że nie jest

prawidłowo realizowany obowiązek udostępniania aktów prawnych w godzinach pracy Urzędu, określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 34-41, 62-65)

Powyższe ograniczyło dostęp do aktów prawnych w formie wymaganej art. 26 ust. 1 pkt. 2 Ustawy.

2. Do 19 września 2012 r. Wójt nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu prawnego, czym naruszył wymóg art. 28a Ustawy, zgodnie z którym kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę, ustala cenę arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Jako przyczynę nieustalenia ceny arkusza wydruku Pan Grzegorz Tułodziecki Wójt podał trudność wyznaczania wyłącznie kosztu wydruku. Wskazał, że w związku z powyższym odstąpiono od pobierania opłat za wydruki.

(dowód: akta kontroli str. 9, 34, 36, 62)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W siedzibie Urzędu, jak również w BIP, nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku. Zdaniem NIK mogło to ograniczyć liczbę osób zainteresowanych udostępnianiem aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 50, 62)

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 Kontroli¹⁰, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających przekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Województwa wszystkich uchwał Rady podlegających ogłoszeniu.
2. Podjęcie działań zapewniających realizację obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.
3. Ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.
4. Rozważenie podjęcia działań mających na celu prowadzenie i udostępnianie zbioru aktów prawa miejscowego, w sposób umożliwiający sprawny dostęp do tych aktów, ze wskazaniem dat ich obowiązywania.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

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 proszę 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 03 października 2012 r.

Kontroler
Andrzej Szulc
st. inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
podpis