NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-07-2012
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

Oliwia Bar, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83089 z dnia 27 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy Łasin, ul. Radzyńska 2, 86-320 Łasin

Kierownik jednostki kontrolowanej

Franciszek Kawski, Burmistrz Miasta i Gminy Łasin

(dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie[1] realizację w 2012 r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Łasin 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 3 z 7 (42,9 %) uchwał Rady Miejskiej Łasin podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych,
- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanym dalej „Dziennikiem Województwa" pełnej treści sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2011 r.,
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Województwa uchwał Rady Miejskiej Łasin w okresie od 5 do 26 dni od dnia ich wydania, mimo obowiązku niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych,
- nieudostępnianiu 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 prawnych[2], zwanej dalej „Ustawą", tj. niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy Łasin, zwanego dalej „Urzędem", miejsca przeznaczonego jedynie do powszechnego wglądu do tych aktów,

[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.

– nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Burmistrza Miasta i Gminy Łasin 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 30 września 2012 r. Rada Miejska Łasin, zwana dalej „Radą", podjęła 36 uchwał[3], a Burmistrz Miasta i Gminy Łasin, zwany dalej „Burmistrzem", wydał 95 zarządzeń[4]. Zgodnie z Ustawą siedem uchwał oraz jedno zarządzenie podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Województwa. Do ogłoszenia przekazano cztery uchwały[5]. Przekazania dokonano w terminie od 5 do 26 dni od ich podjęcia. Dwie uchwały zostały opublikowane w Dzienniku Województwa w terminie 8 dni, a pozostałe - w terminie 14 i 16 dni.
Uchwały i 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 danych[6], zwanego dalej „Rozporządzeniem", tj. sporządzono je w formacie XML i opatrzono bezpiecznym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady (uchwały) i Burmistrza (zarządzenie), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 4-41, 88-89)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spośród siedmiu uchwał Rady podlegających ogłoszeniu, trzy (43 %) nie zostały przekazane do publikacji w Dzienniku Województwa. Dotyczyło to uchwał zmieniających budżet Miasta i Gminy Łasin na 2012 r.[7] 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 gminnym[8], zwanej dalej „ustawą

[3] W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada podjęła 29 uchwał.

[4] W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Burmistrz wydał 70 zarządzeń.

[5] Nr XVI/96/2012 Rady Miejskiej Łasin z dnia 30 marca 2012 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Łasin, Nr XVI/99/2012 Rady Miejskiej Łasin z dnia 30 marca 2012 w sprawie ustalenia opłat za świadczenia i czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Miasto i Gminę Łasin, Nr XVII/101/2012 Rady Miejskiej Łasin z dnia 30 kwietnia 2012 w sprawie Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Miasta i Gminy Łasin i Nr XIX/123/2012 Rady Miejskiej Łasin z dnia 26 września 2012 w sprawie okręgów wyborczych.

[6] Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

[7] Nr XVII/104/2012 z dnia 30 kwietnia 2012 r., Nr XVIII/114/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r., Nr XIX/124/2012 z dnia 26 września 2012 r.

[8] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

o samorządzie gminnym", zgodnie z którym burmistrz niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Pan Franciszek Kawski – Burmistrz w ww. sprawie wyjaśnił, że zgodnie z art. 13 pkt 7 Ustawy obowiązkowi publikacji podlegają uchwały budżetowe gminy. Ponadto podniósł, że zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy powołany przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet. Uchwały budżetowe oraz uchwały i zarządzenia zmieniające budżet są przedmiotem badania nadzorczego regionalnych izb obrachunkowych i w żadnej z przesłanych uchwał zmieniających budżet RIO w Bydgoszczy nie nakazywała ich promulgacji w Dzienniku Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 16, 40-47)

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem przedmiotowych uchwał w Dzienniku Województwa.

2. Burmistrz nie dopełnił obowiązku przekazania do ogłoszenia w Dzienniku Województwa pełnej treści sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2011 rok. Zarządzenie Nr 165/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin za 2011 rok przesłano do publikacji bez stanowiących jego integralną część załączników, co stanowiło naruszenie wymogów: art. 13 pkt 7 Ustawy, który stanowi, że sprawozdanie z wykonania budżetu gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz art. 61 ust. 2 ustawy samorządzie gminnym, zgodnie z którym sprawozdanie z wykonania budżetu gminy niezwłocznie ogłasza burmistrz w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

   Pan Franciszek Kawski - Burmistrz wyjaśnił, że przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym wyłącznie zarządzeń w sprawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin było wynikiem przyjętej praktyki. W czasie kiedy Dzienniki Urzędowe były publikowane w formie papierowej Redakcja tego Dziennika nie przyjmowała załączników, powołując się na względy ekonomiczne i techniczne publikacji.

   (dowód: akta kontroli str. 8-16, 31-33, 40-47)

   Powyższe skutkowało ogłoszeniem niepełnego tekstu aktu prawnego.

3. Ogłoszone w 2012 r. uchwały Rady przekazano do publikacji w Dzienniku Województwa z opóźnieniem. Uchwały Nr XVI/96/2012 i Nr XVI/99/2012 z dnia 30 marca 2012 r. przesłano 12 kwietnia 2012 r. Na skutek błędnego formatu załącznika uchwałę Nr XVI/96/2012 wycofano i ostatecznie przekazano do publikacji w dniu 25 kwietnia 2012 r. Uchwałę Nr XVII/101/2012 z 30 kwietnia 2012 r. przekazano do ogłoszenia w dniu 10 maja 2012 r., a uchwałę Nr XIX/123/2012 z dnia 26 września 2012 r. - 1 października 2012 r., co stanowiło naruszenie wymogu art. 3 Ustawy nakazującego niezwłoczne ogłaszanie aktów normatywnych.[9]

   Inspektor do spraw obsługi Biura Rady, odpowiedzialna m. in. za wysyłanie uchwał Rady w formie elektronicznej wyjaśniła, że uchwały nie zostały przekazane do publikacji niezwłocznie z powodu usprawiedliwionej nieobecności informatyka, któremu przekazuje akty prawne celem ich

[9] Przepis ten zakazuje jakiejkolwiek nawet "uzasadnionej" zwłoki w ogłaszaniu aktów normatywnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że "niezwłocznie" oznacza w omawianym przypadku "natychmiast" (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Bd 913/04 oraz G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. Oficyna 2009 r.)

przesłania do Dziennika Wojewódzkiego. Zdarzają się również usterki techniczne oraz przeszkody natury organizacyjnej (np. popołudniowe godziny zakończenia sesji), które uniemożliwiają niezwłoczne przekazanie uchwał do publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 17-30, 40-41,52-58, 88-89)

Powyższe skutkowało ogłoszeniem aktów prawnych z opóźnieniem.

2. Prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie zbiór aktów prawa miejscowego utworzono na stronie internetowej http://www.bip.lasin.pl, zwanej dalej „BIP". W zakładce „Prawo", zamieszczono uchwały Rady z lat 2003-2012 oraz zarządzenia Burmistrza z lat 2007-2012. Według stanu na 5 października 2012 r. na wymienionych stronach internetowych udostępniono 36 uchwał Rady podjętych w 2012 r. oraz 99 wydanych w tym czasie zarządzeń Burmistrza. Spośród nich cztery uchwały i jedno zarządzenie były aktami prawa miejscowego ogłoszonymi w Dzienniku Województwa. 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.

(dowód: akta kontroli str. 67-87)

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 2003-2012 uchwały oraz wydane przez Burmistrza zarządzenia z lat 2007-2012. Według stanu na dzień 5 października 2012 r. w zbiorze zawarto 29 uchwał i 98 zarządzeń niebędących aktami prawa miejscowego, co stanowi 94 % wszystkich udostępnionych uchwał i zarządzeń wydanych w 2012 r.
Zdaniem NIK brak wyraźnego wyszczególnienia (oznaczenia) aktów prawa miejscowego spośród wszystkich podjętych uchwał i wydanych zarządzeń 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. 51-69)

3. Udostępnianie aktów prawnych.

Opis stanu faktycznego

Burmistrz udostępniał za pomocą środków komunikacji elektronicznej w publicznie dostępnym zbiorze w BIP akty prawa miejscowego. Według stanu na 5 października 2012 r., w zakładce „Prawo" zamieszczono 36 uchwał Rady podjętych w 2012 r. i 99 wydanych w tym czasie zarządzeń Burmistrza. Dzienniki Ustaw i Monitory Polskie zostały udostępnione do nieodpłatnego wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego.

Do 30 września 2012 r. w Urzędzie nie przygotowano stanowiska komputerowego przeznaczonego jedynie do udostępniania aktów prawnych. Do tego czasu Burmistrz nie ustalił również ceny arkusza wydruku aktu prawnego podlegającego udostępnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 59, 67-87)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Burmistrz w okresie od 1 stycznia do 30 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 Franciszek Kawski – Burmistrz wyjaśnił, że brak wyznaczenia miejsca jedynie z powszechnym dostępem do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej wynikał ze znikomego zainteresowania mieszkańców tą formą dostępności. Dostęp do wymienionych zbiorów za pośrednictwem BIP oraz na stanowiskach: Sekretarza i inspektora ds. obsługi Rady Miejskiej Łasin uznano za wystarczający.
   (dowód: akta kontroli str. 59-66)

   Powyższe ograniczyło dostęp do aktów prawnych w formie wymaganej art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 Ustawy.

2. Do 30 września 2012 r. Burmistrz 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 stanowionych przez gminę, ustala cenę arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

   Nieustalenie ceny arkusza wydruku Pan Franciszek Kawski - Burmistrz uzasadniał znikomym zainteresowaniem mieszkańców. Posiłkowano się również ustawą o dostępie do informacji publicznej, która zobowiązuje do informowania wnioskodawcy w terminie 14 dni o kosztach udostępniania informacji publicznej.
   (dowód: akta kontroli str. 59-66)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Do dnia 30 września 2012 r. 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.
W dniu 1 października 2012 r. Burmistrz wyznaczył miejsce nieodpłatnego udostępniania w formie elektronicznej Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz aktów prawa miejscowego[10] oraz ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego[11]. Informacje na ten temat zamieszczono w BIP oraz na tablicach ogłoszeń znajdujących się w budynku Urzędu na parterze i I piętrze.
(dowód: akta kontroli str. 59-66)

[10] Zarządzenie Nr 239/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 1 października 2012 r. w sprawie wyznaczenia miejsca nieodpłatnego udostępniania w formie elektronicznej Dzienników Ustaw i Monitorów Polski lub zawartych w nich aktach normatywnych i innych aktach prawnych, w tym orzeczeń.

[11] Zarządzenie Nr 238/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Łasin z dnia 1 października 2012 r. w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

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[12], wnosi o:

1. Przekazywanie do publikacji w Dzienniku Województwa pełnej treści sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łasin oraz wszystkich uchwał Rady podlegających ogłoszeniu, niezwłocznie po ich podjęciu.
2. 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.

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 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.

Bydgoszcz, dnia października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Oliwia Bar
st. inspektor k.p.

.....
podpis

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

[12] Dz. U. z 2012 r., poz.82