



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-24-09/2012

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	Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83098 z dnia 9 października 2012 roku (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ciechocin, Ciechocin 172, 87-408 Ciechocin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Cieszyński, Wójt Gminy Ciechocin (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ realizację w 2012 roku przez Wójta Gminy Ciechocin, zwanego dalej „Wójtem”, 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, prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępnianie aktów prawnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu w 2012 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego 5 z 10 (50,0%) uchwał Rady Gminy Ciechocin podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych, w celu ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego;
- przekazaniu do ogłoszenia: uchwały Rady Gminy Ciechocin bez stanowiących jej integralną część 8 załączników oraz zarządzenia Wójta bez stanowiącego jego integralną część sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ciechocin;
- nieudostępnianiu aktów prawnych w sposób zgodny z wymogami art. 26 ust. 1 i art. 28 ust. 2 i 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 Ciechocin, zwanego dalej „Urzędem”, miejsca przeznaczonego do powszechnego wglądu do tych aktów oraz zbioru aktów prawa miejscowego;
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku udostępnianego aktu prawnego.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Wójta 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 19 października 2012 r. Rada Gminy Ciechocin, zwana dalej „Radą”, podjęła 37 uchwał³, a Wójt wydał 48 zarządzeń⁴. Dziesięć uchwał oraz jedno zarządzenie podlegało ogłoszeniu zgodnie z Ustawą, w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanym dalej „Dziennikiem Województwa”.

Do ogłoszenia przekazano pięć uchwał⁵ oraz jedno zarządzenie⁶ w terminie od jednego do siedmiu dni od dnia podjęcia. Zostały one opublikowane w Dzienniku Województwa w terminie od pięciu do dziesięciu dni od ich przekazania. Uchwały oraz zarządzenie przesłano do ogłoszenia w postaci dokumentów elektronicznych, sporządzonych w formacie XML zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 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”. Uchwały zostały opatrzone przez Przewodniczącego Rady, a zarządzenie opatrzone przez Wójta, bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, wymaganym § 6 Rozporządzenia.

Poza uchwałami podjętymi przez Radę w 2012 r., w dniu 5 stycznia 2012 r. przekazano do ogłoszenia uchwałę⁸ z dnia 29 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-70)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród dziesięciu uchwał Rady podlegających ogłoszeniu, pięć uchwał (50,0%) nie zostało przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Województwa. Dotyczyło to

³ Rada w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. podjęła 26 uchwał.

⁴ Wójt w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. wydał 36 zarządzeń.

⁵ Nr XVII/74/2012 z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ciechocin obejmującego obszar części wsi Ciechocin, Kujawy i Nowa Wieś, nr XX/89/2012 z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie ustanowienia herbu i flagi Gminy Ciechocin oraz zasad ich używania, nr XXII/98/2012 z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy Ciechocin, nr XXIV/104/2012 z dnia 27 września 2012 r. w sprawie okręgów wyborczych i nr XXIV/106 z dnia 27 września 2012 r. zmieniająca uchwałę Rady Gminy Ciechocin w sprawie utworzenia Gminnej Biblioteki Publicznej w Ciechocinie i nadania jej statutu.

⁶ Nr 13/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ciechocin na 2011 rok, rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego instytucji kultury za 2011 rok oraz informacji o stanie mienia Gminy Ciechocin.

⁷ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁸ Nr XVI/71/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu Gminy Ciechocin na 2012 rok.

uchwał zmieniających uchwałę w sprawie budżetu Gminy Ciechocin na 2012 rok⁹.

2. Do ogłoszenia w Dzienniku Województwa przekazano uchwałę Rady Gminy Ciechocin w sprawie budżetu na rok 2012 rok¹⁰, zwaną dalej „uchwałą budżetową”, bez 8 załączników, stanowiących jej integralną część. Wymogi dotyczące przekazywania załączników do aktów prawnych podlegających ogłoszeniu określono w § 5 i § 6 Rozporządzenia.

Poprzez brak ogłoszenia powyższych uchwał oraz ogłoszenie uchwały bez załączników, 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 gminnym¹¹, zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, zgodnie z którym wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Pan Jerzy Cieszyński Wójt, odpowiedzialny za ogłaszanie uchwał Rady i innych aktów, wyjaśnił, iż z art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie wynika obowiązek ogłaszania uchwał zmieniających uchwałę budżetową. Dodał, że w tej sprawie wypowiedziało się Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, które również stwierdziło, iż z powołanych przepisów nie wynika obowiązek ogłaszania uchwał zmieniających uchwałę budżetową i budżet oraz zarządzeń organu wykonawczego dotyczących zmian budżetu. Ponadto stwierdził, iż zarówno Wojewoda Kujawsko-Pomorski, jak i Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy Zespół w Toruniu, nie dopatrzyli się naruszenia prawa w nieopublikowaniu uchwał zmieniających uchwałę budżetową. Odnośnie przekazania do ogłoszenia uchwały budżetowej bez załączników, Wójt wyjaśnił, iż skoro Wojewoda nie kwestionował kompletności uchwały przesłanej przez Urząd do publikacji, więc uznano, że została ona przesłana zgodnie z obowiązującym prawem.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 41-44, 125-126, 152-154)

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem przedmiotowych uchwał w Dzienniku Województwa oraz ogłoszeniem w nim niepełnego tekstu uchwały budżetowej.

3. Do ogłoszenia w Dzienniku Województwa, w dniu 30 marca 2012 r. przekazano zarządzenie nr 13/2012 Wójta z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ciechocin, rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego instytucji kultury oraz informacji o stanie mienia Gminy Ciechocin – za 2011 rok, zwane dalej „zarządzeniem”, bez załączonego sprawozdania z wykonania budżetu, które było przedstawione Radzie w formie dokumentu składającego się z 10 rozdziałów wraz z trzema załącznikami¹².

Przekazując do publikacji zarządzenie bez sprawozdania z wykonania budżetu naruszono wymogi art. 13 pkt. 7 Ustawy, stanowiące iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się sprawozdanie z wykonania budżetu gminy.

Pan Jerzy Cieszyński Wójt wyjaśnił m.in., że przepisy art. 13 pkt. 7 Ustawy i art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nie precyzują, w jakiej formie powinno być sporządzone sprawozdanie z wykonania budżetu. Dodał, że samo zarządzenie jest formą przedkładanego sprawozdania z wykonania budżetu, gdyż

⁹ Nr XVIII/85/2012 z dnia 29 marca 2012 r., nr XIX/87/2012 z dnia 15 maja 2012 r., nr XXI/92/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r., nr XXII/99/2012 z dnia 29 sierpnia 2012 r. i nr XXIV/107/2012 z dnia 27 września 2012 r.

¹⁰ Patrz przypis 9.

¹¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹² W tym wykazem jednostek budżetowych, stanowiącym w myśl przepisów art. 267 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.) integralną część sprawozdania z wykonania budżetu.

zawiera podstawowe dane dotyczące wysokości wykonanych dochodów i wydatków z podziałem na bieżące i majątkowe oraz wielkość osiągniętego deficytu budżetowego.

Powyższe skutkowało nieogłoszeniem w Dzienniku Województwa sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ciechocin za 2011 rok.

(dowód: akta kontroli str. 45-50, 71-122)

2. Prowadzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do postanowień art. 28 ust. 2 Ustawy, Wójt jest zobowiązany do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego. Według stanu na dzień 10 października 2012 r. na stronie internetowej <http://ciechocin.bip.net.pl>, zwanej dalej „BIP”, był utworzony zbiór aktów prawnych stanowiących przez Radę. W BIP w dziale „Prawo lokalne” utworzono zakładkę „Uchwały” podzieloną na kategorie zawierające uchwały Rady z poszczególnych lat okresu 2004-2012 oraz udostępniono 37 uchwał Rady z 2012 r., z których pięć stanowiło akty prawa miejscowego. Nie podano natomiast informacji na temat dat ogłoszenia ww. pięciu aktów prawa miejscowego w Dzienniku Województwa oraz związanych z faktem ogłoszenia, danych promulgacyjnych. Zarządzenia Wójta z 29 marca 2012 r. zostało zamieszczone w BIP w dniu 18 października 2012 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 145-179)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W dniu 10 października 2012 r. stwierdzono, iż w prowadzonym w BIP zbiorze aktów prawnych znajdowały się nie tylko akty prawa miejscowego, lecz np. za 2012 rok w zbiorze zawarto 32 uchwały Rady niebędące aktami prawa miejscowego, co stanowiło 86,5% wszystkich uchwał Rady podjętych w 2012 r. W dniach 18 i 19 października 2012 r., tzn. przed zakończeniem kontroli w Urzędzie, w BIP w kategorii dotyczącej uchwał Rady z 2012 r. wprowadzono zakładkę „Akty prawa miejscowego”, pod którą zamieszczono pięć uchwał Rady będących ww. aktami prawa miejscowego uchwalonymi w 2012 r. Podano również daty ogłoszenia tych uchwał w Dzienniku Województwa oraz rok i numer pozycji tego Dziennika a także adres strony <http://www.prawomiejscowe.pl>, na której uchwały te były wcześniej zamieszczone.

(dowód: akta kontroli str. 150-151, 168-171, 175-179)

3. Udostępnianie aktów prawnych.

Opis stanu faktycznego

Uchwały Rady z lat 2004–2012 oraz zarządzenia Wójta z lat 2004-2011 były udostępniane w okresie od 1 stycznia do 19 października 2012 r. za pomocą środków komunikacji elektronicznej w publicznie dostępnym zbiorze w BIP, w dziale „Prawo lokalne”. Zarządzenia Wójta z 2012 r. zostały udostępnione w BIP w dniu 18 października 2012 r., tj. w trakcie trwania kontroli NIK w Urzędzie. Do dnia 10 października 2012 r. w BIP nie zawarto odesłania (linków) do stron internetowych udostępniających Dziennik Ustaw oraz Monitor Polski. Odesłania (linki) do tych stron, wprowadzono do BIP w dniu 11 października 2012 r., tj. w trakcie trwania kontroli NIK w Urzędzie.

W Urzędzie do dnia 19 października 2012 r. nie przygotowano stanowiska komputerowego przeznaczonego jedynie do udostępniania aktów prawnych oraz nie ustalono ceny arkusza wydruku aktu prawnego podlegającego udostępnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 145-184)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Wójt w okresie od 1 stycznia do 19 października 2012 r. nie udostępniał aktów prawnych, tj. Dziennika Ustaw i 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 Jerzy Cieszyński Wójt w ww. zakresie wyjaśnił m.in., iż faktem jest, że ani na stronie internetowej BIP, ani na tablicy ogłoszeń Urzędu nie umieszczono informacji o możliwości i miejscu wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, czy zbiorów aktów prawa miejscowego, a także o cenie wydruku arkusza aktu prawnego, jednakże nie znaczy to, że takiej możliwości nie było. Dodał, że na stronie BIP umieszczone są linki do elektronicznych dzienników urzędowych i każda osoba zainteresowana ma do nich wgląd. Poza tym, zdaniem Wójta, możliwość taka istnieje na stanowisku ds. obsługi Rady, kadr i organizacji, gdzie każdemu zainteresowanemu mieszkańcowi Gminy Ciechocin ten dostęp jest umożliwiany. Ponadto Wójt stwierdził, iż Gmina Ciechocin jest małą, typowo wiejską gminą o niskim budżecie i nie stać jej na utworzenie stanowiska wyposażonego w sprzęt komputerowy, przeznaczony tylko i wyłącznie do korzystania przez ewentualne osoby zainteresowane wglądem do aktów prawnych. Wyjaśnił również, że uzupełniono brakujące zarządzenia Wójta wydane w 2012 r.

2. Do 19 października 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 aktu Pan Jerzy Cieszyński Wójt podał przeoczenie. Wyjaśnił też, że jest już przygotowany projekt zarządzenia Wójta w sprawie ustalenia ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 138-144)

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.

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 Kontroli¹³, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

1. Podjęcie działań zapewniających przekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Województwa wszystkich uchwał Rady podlegających ogłoszeniu wraz z załącznikami.
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.

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 07 listopada 2012 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
gł. specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
podpis