

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 - Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Mariusz Zawada, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 082767 z dnia 27.08.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Hażlach, Regon 072182479, kod 43-419, Hażlach, ul. Główna 37, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Folwarczny, Wójt Gminy Hażlach.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Wójta w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania mieszkańcom aktów prawnych w okresie od 1 stycznia do 28 sierpnia 2012 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji czterech uchwał wprowadzających zmiany w przyjętej przez Radę Gminy uchwale budżetowej na rok 2012,
- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji sprawozdania Wójta z wykonania budżetu w 2011 r.,
- nieprzekazaniu do Wojewody celem publikacji zawartego w dniu 5 lipca 2012 r. porozumienia zawartego pomiędzy Gminą, a Komendą Powiatową Policji w Cieszynie dotyczącego zapewnienia dodatkowej służby patrolowej w celu zwiększenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- nierzetelnym prowadzeniu w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę.

Pozytywnie ocenić należy fakt, że:

- przekazywane do Wojewody Śląskiego celem publikacji akty prawa miejscowego w postaci dokumentów elektronicznych, spełniały wymagania określone w obowiązujących w tym zakresie przepisach,
- od czterech lat Urząd udostępnił na potrzeby obywateli w pomieszczeniu przystosowanym dla osób niepełnosprawnych 10 wydzielonych stanowisk komputerowych, które zapewniały wgląd do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 28 sierpnia 2012 r. organy Gminy wydały 13 aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego², zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³ oraz ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Do dnia zakończenia kontroli⁵ w Dzienniku Urzędowym opublikowano 7 z ww. aktów prawnych.
(dowód: akta kontroli str.29 – 34)
2. Do dnia zakończenia kontroli, Urząd nie przekazał Wojewodzie Śląskiemu do publikacji w Dzienniku Urzędowym 6 aktów prawnych, tj.:
 - sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r., przyjętego przez Radę Gminy Hażlach w dniu 9 maja 2012 r.;
 - porozumienia zawartego w dniu 5 lipca 2012 r. pomiędzy Gminą a Komendą Powiatową Policji w Cieszynie, dotyczącego zapewnienia dodatkowej służby patrolowej w celu zwiększenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
 - czterech uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy⁶
(dowód: akta kontroli str.29 - 31)

W trakcie trwania kontroli Urząd przekazał Wojewodzie do publikacji sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.⁷ oraz cztery uchwały Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy⁸.

(dowód: akta kontroli str.35-40)

Jak wyjaśnił Wójt, uchwał nowelizujących budżet Gminy nie przekazywano do publikacji, z uwagi na stanowisko Wojewody Śląskiego, zawarte w piśmie z 20 czerwca 2002 r., w którym stwierdzono, że nie podlegają one publikacji. Przyczyną nieprzekazania do publikacji sprawozdania z wykonania budżetu Gminy w 2011 r. było opóźnienie spowodowane przez Skarbnika, a nieprzekazanie do publikacji porozumienia zawartego z Policją wynikało z opinii uzyskanej telefonicznie od Dyrektora Wydziału Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str.41-54, 55-57)

W sprawie nie przekazania do publikacji porozumienia zawartego dnia 5 lipca 2012 r. pomiędzy Gminą Hażlach i Komendą Powiatową Policji w Cieszynie, Sekretarz Gminy przedstawiła notatkę służbową z rozmowy przeprowadzonej w dniu 3 września 2012 r. z Dyrektorem Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, z której wynikało, że powyższe porozumienie wprawdzie zostało zawarte pomiędzy podmiotami o których mowa w art. 13 pkt 6 lit. b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jednakże „nie wiąże się ono z wykonywaniem zadań publicznych, lecz jedynie określa kwotę przekazaną przez Gminę Policji na rekompensatę pieniężną za dodatkowe służby patrolowe. Wykonywanie patroli nie stanowi zadania Gminy i należy do obowiązków Policji. Natomiast Gmina przekazując środki finansowe umożliwia zwiększenie liczby tych patroli. W związku z powyższym Wydział Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego uważa, że porozumienie to nie jest porozumieniem zawartym na podstawie art. 8 ustawy o samorządzie gminnym i nie podlega publikacji.” Zdaniem NIK, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest zadaniem publicznym, które na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym należy do obowiązków gminy, a zwiększenie liczby patroli służyć ma realizacji celu jakim jest poprawa tego bezpieczeństwa. Tym samym, w ocenie NIK, powyższe porozumienie spełnia przesłanki określone w art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i powinno zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym,

² Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwaną dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych ...”.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

⁵ 3 września 2012 r.

⁶ Uchwały nr: II/7/2012 z dnia 29 lutego 2012 r., III/19/2012 z dnia 28 marca 2012 r., IV/22/2012 z dnia 9 maja 2012 r. oraz V/32/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r.

⁷ Tj. po 110 dniach od dnia przyjęcia sprawozdania przez Radę Gminy. Wniosek nr 83007.

⁸ Wniosek nr 82915.

a prezentowany w notatce pogląd, iż publikacji podlegają wyłącznie porozumienia o których mowa w art. 8 ustawy o samorządzie gminnym nie znajduje oparcia w treści art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

3. Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, spośród 7 opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym* aktów prawnych, 4 Województwu Śląskiemu do publikacji przesłał Urząd, a 3, tj.: porozumienie pomiędzy Województwem Śląskim, a Gminą Hażlach z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie Hażlach zadań dotyczących dróg powiatowych⁹, porozumienie z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie Hażlach prowadzenia zadania p.n.: „Budowa chodnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 937 w Hażlachu – etap II”¹⁰ oraz aneks do niego z dnia 24 sierpnia 2012 r.¹¹, Starostwo Powiatowe w Cieszynie i Śląski Urząd Marszałkowski. We wszystkich czterech przypadkach Urząd przekazał do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* ww. aktów prawnych w terminie od 8¹² lub 12¹³ dni od ich uchwalenia. Tym samym przekroczone, określony w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 7-dniowy termin dokonania tej czynności.

(dowód: akta kontroli str.32-33, 58-79)

Stosownie do zasad ujętych w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu (§ 10) oraz zakresu czynności Sekretarza Gminy Hażlach przyjętego do realizacji w dniu 2 stycznia 2009 r., osobą prowadzącą nadzór nad prawidłowością wykonywania zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych określonych w *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych* była Sekretarz Gminy. Pracownikiem prowadzącym obsługę była osoba zatrudniona na stanowisku zastępcy USC, której w jej zakresie czynności z dnia 16 lipca 2006 r. wpisano obowiązek przesyłania uchwał „zainteresowanym podmiotom”. Opóźnienia w przesyłaniu ww. uchwał do publikacji, zdaniem tej pracownicy, wynikało z „organizacji pracy Rady i wykonywania innych czynności”.

(dowód: akta kontroli str.5-28, 80-81)

Zgodnie z art. 28 ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt obowiązany jest do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę i udostępniania go do wglądu. Natomiast art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy zobowiązuje Burmistrza do publikowania tego zbioru na stronach internetowych Urzędu, tak aby możliwy był wgląd i pobranie w formie elektronicznej zamieszczonych w nim aktów prawnych. W wyniku kontroli stwierdzono, że na stronie BIP Urzędu¹⁴, w zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”, umieszczono wszystkie podjęte w 2012 r. uchwały Rady Gminy, niezależnie od tego, czy miały one charakter aktu prawa miejscowego. NIK zwraca uwagę, że celem nałożenia na organy gminy tego obowiązku było ułatwienie dostępu obywateli do aktów prawa obowiązujących na danym terenie. Tym samym umieszczenie ich wśród innych aktów prawnych, nie mających tego charakteru, może zdaniem NIK, utrudniać obywatelom dotarcie do poszukiwanych regulacji prawnych.

(dowód: akta kontroli str.85)

Stwierdzono również, że na stronach internetowych Urzędu nie publikowano porozumień zawartych przez Gminę. Informacje o nich zamieszczono na stronach BIP w trakcie kontroli w zakładce „Porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych”¹⁵, w której opublikowano wymienione wcześniej porozumienia oraz aneks do jednego z nich. Opublikowane na stronie internetowej BIP Urzędu akty prawne, zamieszczone w formacie PDF, podpisała elektronicznie Przewodnicząca Rady Gminy, przy czym nie podano daty ich

⁹ Dziennik Urzędowy z dnia 27 kwietnia 2012 poz. 1783.

¹⁰ Dziennik Urzędowy z dnia 29 maja 2012 poz. 2195.

¹¹ Dziennik Urzędowy z dnia 3 września 2012 poz. 3600.

¹² Uchwała nr IV/27/2012 z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie określenia górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości i uchwała nr IV/29/2012 z dnia 9 maja 2012 r., w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rudnik.

¹³ Uchwała RG nr VI/34/2012 z dnia 27 czerwca 2012 w sprawie opłat za świadczenia i czasu przeznaczonego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w przedszkolach oraz Uchwała RG nr V39/2012 z dnia 27 czerwca 2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hażlach, dotyczącego działki nr 1459/5.

¹⁴ <http://hazlach.samorzady.pl/kat/id/405>.

¹⁵ <http://hazlach.samorzady.pl/kat/id/413>.

ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym*, daty ich wejścia w życie oraz związanych z faktem ogłoszenia danych promulgacyjnych. Nie zamieszczono również przekierowań do *Dziennika Urzędowego* pozwalających na ustalenie tych danych w oparciu o zawarte w nim informacje. W trakcie trwania kontroli¹⁶ na stronie BIP Urzędu zamieszczono odnośniki do *Dziennika Urzędowego* umożliwiające ustalenie daty publikacji danego aktu prawa miejscowego i terminu wejścia w życie przepisów w nim zawartych oraz jego danych promulgacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.82- 86)

4. Od dnia 22 lutego 2008 r. w Urzędzie Gminy udostępniono obywatelom 10 samodzielnych stanowisk komputerowych, które umożliwiały interesantom dostęp do elektronicznych zbiorów aktów prawa, takich jak *Dziennik Ustaw*, *Monitor Polski* i zbiory aktów prawa miejscowego oraz ewentualny ich wydruk lub zapis elektroniczny. Stanowiska te ulokowano w pomieszczeniu umożliwiającym korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne ruchowo. O tym, że w Urzędzie istnieje taka możliwość, nie informowano jednak ewentualnych interesantów ani poprzez umieszczenie stosownej informacji na tablicy ogłoszeń, ani na stronie internetowej Urzędu. W trakcie trwania kontroli uchybienie to usunięto.

(dowód: akta kontroli str.86-94, 110-119)

Wójt Zarządzeniem nr 120.1.2012 z dnia 10 lutego 2012 r. ustalił wysokość opłaty (0,15 zł za stronę arkusza), jaką interesanci powinni ponieść w związku z drukowaniem aktów prawa na terenie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 113)

5. Wszystkie cztery przesłane elektronicznie do Wojewody Śląskiego, celem publikacji w *Dzienniku Urzędowym*, akty prawne spełniały wymagania określone w § 3 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia 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 danych¹⁷:

- sporządzono je w formacie XML,
- Wójt oraz Przewodnicząca Rady Gminy opatrzyli je bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 68,69,72-73, 74,75, 78-79)

Z usług certyfikacyjnych Gmina Hażlach korzysta w oparciu o umowę nr 2727404/CCK/2010, zawartą 10 grudnia 2010 r. z firmą Unizeto Technologies SA. Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, z tytułu wykorzystywania certyfikowanych podpisów, Urząd wydatkował łącznie 725,70 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str.95-107)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Nieprzekazaniu do dnia 30 sierpnia 2012 r. do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* 4 uchwał Rady Gminy, dotyczących zmian w budżecie na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* oraz art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. W trakcie kontroli obowiązek ten wykonano.
2. Nieprzekazaniu do dnia 3 września 2012 r. do publikacji przez Wojewodę Śląskiego sprawozdania z wykonania budżetu w 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* w związku z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. W trakcie kontroli obowiązek ten wykonano.
NIK zwraca uwagę, że obowiązek publikacji tego typu aktów prawa, wynikający z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, ma na celu zapewnienie jawności realizacji

¹⁶ 30 sierpnia 2012 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

zadań publicznych, o której mowa w art. 33 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸.

3. Nieprzekazaniu do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* porozumienia pomiędzy Gminą a Komendantem Powiatowym Policji w Cieszynie z dnia 5 lipca 2012 r., dotyczącego zapewnienia dodatkowej służby patrolowej w celu zwiększenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tj. zadania określonego w art. 7 ust 1 pkt 14 *ustawy o samorządzie gminnym*, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 13 pkt 6 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Przekazanie do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* porozumienia pomiędzy Gminą a Komendantem Powiatowym Policji w Cieszynie z dnia 5 lipca 2012 r.
2. Terminowe przekazywanie aktów prawnych do publikacji.

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 Katowicach.

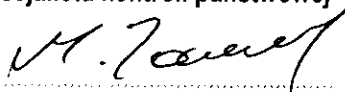
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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.

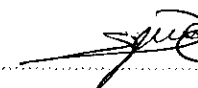
Katowice, dnia 15 listopada 2012 r.

Kontroler
Mariusz Zawada
Specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman



¹⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwana dalej „ustawą o NIK”.