

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 15 stycznia 2013 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-13/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84755 z dnia 2 listopada 2012 r. oraz nr 84770 z dnia 22 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Stawie, ul. Bema 1, 82-230 Nowy Staw (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Szałach, Burmistrz Nowego Stawu (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Burmistrza w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 13 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazywanie przez Burmistrza do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie przez Burmistrza w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Nowy Staw (dalej: „Gmina”) oraz zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w postaci dokumentu elektronicznego aktów prawnych zawartych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz zbiorze aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym 10 uchwał Rady Miejskiej w Nowym Stawie (dalej: „Rada Miejska”) w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”),
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu miasta i gminy za rok 2011 ze zwłoką (po upływie 222 dni od dnia jego sporządzenia),
- odstąpieniu od pobierania opłat za wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych w przypadku, gdy koszt wydruku nie przekracza 5 zł, pomimo, że przepisy art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie przewidują możliwości wprowadzenia zwolnienia z pobierania takich opłat.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Burmistrza zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 6 listopada 2012 r. organy Gminy wydały 179 aktów prawnych (94 uchwały Rady Miejskiej oraz 85 zarządzeń Burmistrza), w tym 35 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Miejskiej), a wśród nich 23 akty prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 23 akty prawa miejscowego oraz – w trakcie kontroli NIK (8 listopada 2012 r.) – sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011.

(dowód: akta kontroli str. 4-29, 104-105)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Miejskiej podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w dniu lub drugiego dnia od ich podjęcia (trzy w dniu podjęcia, dwie drugiego dnia). Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od czterech do 13 dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu (z wyjątkiem jednej, której do 13 listopada 2012 r. nie opublikowano).

(dowód: akta kontroli str. 28-40, 46-48)

Powyższe uchwały, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Miejskiej – 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 danych³.

(dowód: akta kontroli str. 30, 33-45)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych burmistrz prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m.in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te zbiory.

Uchwały Rady Miejskiej stanowiące akty prawa miejscowego umieszczono na stronie internetowej – www.bip.nowystaw.pl w zakładce „Prawo lokalne”/”Uchwały Rady Miejskiej”/”VI Kadencja Rady Miejskiej 2010-2014”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Miejskiej podjęte w VI kadencji. Akty prawa miejscowego zawarte w ww. zbiorze opublikowano w formacie PDF.

Na ww. stronie 5 listopada 2012 r. w zakładce – „Zbiór aktów prawa miejscowego” umieszczono „Rejestr aktów prawa miejscowego”, w którym wymieniono wszystkie przekazane do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwały Rady Miejskiej podjęte w 2011 r. i 2012 r. W rejestrze podano numer Dziennika Urzędowego, pod którym ukazał się akt oraz numer rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Pomorskiego (jeśli zostało wydane).

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 116)

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

4. Informację o możliwości wglądu w siedzibie Urzędu do elektronicznych wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego zamieszczono na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej www.bip.nowystaw.pl. Na stronach www.nowystaw.pl oraz www.bip.nowystaw.pl umieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

5. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Burmistrz wyznaczył miejsce powszechnie dostępne, w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniano nieodpłatnie w postaci elektronicznej Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze). Miejsce to, znajdujące się w Punkcie Obsługi Mieszkańców, wyposażono w laptop z dostępem do Internetu, przeznaczony dla interesantów Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. 10 uchwał Rady Miejskiej⁴ w sprawie zmian w budżecie miasta i gminy na rok 2012 nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 25-29, 49-100)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika m.in., że według stanowiska Regionalnych Izb Obrachunkowych obowiązkiem publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa, gdyż przepisy nie nakładają obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet.

(dowód: akta kontroli str. 101-103)

W ocenie NIK, zakres przedmiotowy art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obejmuje, podobnie jak zakres przedmiotowy art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, również uchwały dotyczące zmian w budżecie gminy. Uznanie, że pojęcie uchwał budżetowych, o którym mowa w ww. przepisach obejmuje jedynie uchwałę ustalającą pierwotną wersję budżetu pozostawałoby w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

2. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty te ogłasza się niezwłocznie. Tymczasem sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu miasta i gminy za rok 2011 przekazano do publikacji w trakcie kontroli NIK (8 listopada 2012 r.), tj. po upływie 222 dni od dnia jego sporządzenia.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że opóźnienie w przekazaniu sprawozdania spowodowane było przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 101-106, 189-191)

3. Burmistrz ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego dopiero w dniu 12 września 2012 r., podczas gdy przepis art. 28a ustawy

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Nowym Stawie nr: 139/XVII/2012 z 26 stycznia 2012 r., 146/XXI/2012 z 28 lutego 2012 r., 161/XXII/2012 z 27 marca 2012 r., 170/XXIII/2012 z 30 marca 2012 r., 172/XXV/2012 z 22 maja 2012 r., 188/XXVI/2012 z 19 czerwca 2012 r., 199/XXVII/2012 z 17 lipca 2012 r., 205/XXVIII/2012 z 21 sierpnia 2012 r., 210/XXIX/2012 z 25 września 2012 r., 220/XXX/2012 z 23 października 2012 r.

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

o ogłaszaniu aktów normatywnych, wprowadzający obowiązek ustalenia takiej ceny, wszedł w życie 1 lipca 2006 r.⁷.

Ponadto w § 1 ust. 5 zarządzenia ustalającego ww. cenę Burmistrz wprowadził zapis o odstąpieniu od pobrania opłaty w przypadku, gdy koszt jednostkowy udostępnienia wydruku na podstawie jednego wniosku nie przekracza 5 zł.

(dowód: akta kontroli str. 122-124)

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że do 11 września 2012 r. nie zaistniała sytuacja, w której klient wnosiłby o sporządzenie wydruku aktu normatywnego. W związku z tym w Urzędzie nie pobierano takich opłat. Burmistrz wyjaśnił również, że zapis o zwolnieniu z opłat wprowadzono, gdyż ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie zawiera zakazu wprowadzenia takiego zwolnienia. Jednak po przeanalizowaniu zapisów ww. zarządzenia, rozważane jest wprowadzenie do niego zmiany, która spowoduje wykreślenie jego § 1 ust. 5.

(dowód: akta kontroli str. 122-128, 189-190)

W ocenie NIK, przepis art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wprowadzający odpłatność za wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz nakładający na kierownika urzędu obowiązek ustalenia ceny arkusza wydruku takich aktów, nie zawiera podstawy prawnej do zwolnienia z pobierania opłat za wydawanie wydruków tych aktów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W prowadzonym na stronie internetowej Urzędu zbiorze oraz rejestrze aktów prawa miejscowego nie zamieszczono dat publikacji aktów w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że na stronie internetowej Urzędu zamieszczono link do Dziennika Urzędowego. Istniała zatem możliwość dostępu do danych promulgacyjnych oraz daty ogłoszenia aktu w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 113-114)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom ustalenie daty wejścia w życie danego aktu.

Prowadzony na stronie internetowej Urzędu rejestr aktów prawa miejscowego 12 listopada 2012 r. uzupełniono o daty ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 115-121)

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 Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym podjętych w badanym okresie uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie miasta i gminy na rok 2012,
- 2) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wszystkich aktów, podlegających publikacji w tym Dzienniku,

⁷ Art. 28a dodany przez art. 42 pkt 7 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565).

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- 3) dostosowanie postanowień zarządzenia Burmistrza z 12 września 2012 r. w sprawie ustalenia zasad odpłatności za udostępnienie arkusza kopii lub wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego klientom Urzędu do zgodności z przepisami art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

.....
Podpis