

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 29 stycznia 2013 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-06/2012

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 83189 z dnia 4 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kartuzach, ul. gen. Józefa Hallera 1, 83-300 Kartuzy (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosława Lehman, Burmistrz Kartuz (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 8 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru 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 (opatrzonych bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Kartuzy (dalej: „Gmina”) oraz zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w formie 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 sześciu uchwał Rady Miejskiej 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 z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 ze zwłoką (po upływie 243 dni od dnia wydania zarządzenia Burmistrza w sprawie przyjęcia ww. sprawozdania, do którego sprawozdanie stanowiło załącznik),
- nieustaleniu przez Burmistrza ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 12 października 2012 r. organy Gminy wydały 220 aktów prawnych (95 uchwał Rady Miejskiej oraz 124 zarządzenia i jedno ogłoszenie Burmistrza), w tym 24 podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (23 uchwały Rady Miejskiej i ogłoszenie Burmistrza), a wśród nich 17 aktów prawa miejscowego (uchwały Rady Miejskiej). Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało – niestanowiące aktu prawa miejscowego – sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok, stanowiące załącznik do zarządzenia Burmistrza w sprawie jego przyjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 4-30)

Do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym przekazano 19 aktów (w tym jeden w trakcie kontroli), spośród 25 podlegających takiej publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 29-33)

2. Pięć ostatnich aktów prawnych przekazanych do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Miejskiej) przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od trzech do pięciu dni od dnia ich podjęcia (dwa po trzech dniach oraz trzy po pięciu dniach). Akty te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od dwóch do siedmiu dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 34-41)

Powyższe akty prawne, 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 Przewodniczącego 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. 34-46)

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 zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu – www.bip.kartuzy.pl w zakładce „Prawo lokalne”/„Uchwały RM”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Miejskiej. Akty prawne zawarte w zbiorze ogłoszono w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str.123-124)

4. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Burmistrz wyznaczyła miejsce powszechnie dostępne, w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniano w formie dokumentu

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

elektronicznego Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze). Miejsce to, znajdujące się w kancelarii Urzędu, wyposażono w wydodrębnione stanowisko komputerowe z możliwością zapisywania informacji na nośnikach danych oraz z dostępem do Internetu i drukarki.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

5. Informację o możliwości wglądu w siedzibie Urzędu do elektronicznych wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego zamieszczono na tablicy przeznaczonej do umieszczania ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej www.kartuzy.pl. Na stronie tej umieszczono również odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sześciu uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012⁴ nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str.29-32, 90-102)

Z wyjaśnień Skarbnika Kartuz wynika, że przyczyną nieprzekazania ww. uchwał było uznanie, że nie mieszczą się one w zakresie przedmiotowym art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, gdyż jego treść nie wskazuje bezpośrednio, że obejmuje on również zmiany dokonywane w budżecie w ciągu roku.

(dowód: akta kontroli str.47-50)

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 z wykonania budżetu Gminy za rok 2011, stanowiące załącznik do zarządzenia nr 38 Burmistrza Kartuz z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kartuzy za 2011 rok, przekazano (wraz z tym zarządzeniem) do publikacji w trakcie kontroli NIK, po upływie 243 dni od dnia wydania zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 33, 47-50, 102, 104-113, 129-135)

Z wyjaśnień Marzeny Woelke, inspektora ds. finansów i budżetu podlegającego bezpośrednio Skarbnikowi Kartuz wynika, że przyczyną przedłużania się przekazania do ogłoszenia ww. sprawozdania były m.in. problemy techniczne przy jego wprowadzaniu do programu „Legislator” (dane w nim zawarte trzeba było wprowadzić ręcznie, co było czasochłonne i wymagało weryfikacji z wersją papierową dokumentu).

(dowód: akta kontroli str. 119-122)

⁴ Uchwały: nr XIV/249/2012 z dnia 8 lutego 2012 r., nr XV/156/2012 z dnia 16 marca 2012 r., nr XVI/260/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r., nr XVII/299/2012 z dnia 20 czerwca 2012 r., nr XVIII/318/2012 z dnia 28 sierpnia 2012 r., nr XIX/326/2012 z dnia 26 września 2012 r.

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

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3. Burmistrz nie ustaliła ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że koszty powstałe w związku z udostępnianiem informacji publicznej określono w zarządzeniu nr 26/2009 Burmistrza Kartuz z dnia 16 marca 2009 r. w sprawie trybu udostępnienia informacji publicznej w Urzędzie Gminy Kartuzy oraz określenia kosztów związanych z udostępnieniem informacji lub przekształceniem informacji w formę wskazaną we wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 104-113)

W ocenie NIK nie ma podstaw prawnych do stosowania ww. zarządzenia do opłat pobieranych na podstawie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, gdyż zostało ono wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷. Ustawa ta jest odrębną regulacją, nie może zatem stanowić podstawy do ustalania ceny i pobierania opłat za czynności, dokonywane na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do dnia rozpoczęcia kontroli w prowadzonym na stronie internetowej Urzędu zbiorze aktów prawa podjętych przez organy Gminy nie zamieszczano danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym, jeśli akt podlegał takiej publikacji. W trakcie kontroli NIK powyższe dane zostały w zbiorze umieszczone.

(dowód: akta kontroli str. 123-128)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

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 uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012, podjętych w badanym okresie,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia niezwłocznego przekazywania do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wszystkich aktów podlegających publikacji w tym dzienniku,
- 3) ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zgodnie z 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.

⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

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