

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 lutego 2013 r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-08/2012

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 83190 z dnia 4 października 2012 r. oraz nr 84773 z dnia 22 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sierakowice, ul. Lęborska 30, 83-340 Sierakowice (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kobiela, Wójt Gminy Sierakowice (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Wójta w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 25 października 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: niezwłoczne przekazywanie przez Wójta do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie przez Wójta w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Sierakowice (dalej: „Gmina”), zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w postaci dokumentu elektronicznego aktów prawnych zawartych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim i zbiorze aktów prawa miejscowego oraz ustalenie ceny wydruku aktu prawnego w wysokości pokrywającej wyłącznie koszty tych wydruków.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sześciu uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r., 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 Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 ze zwłoką (w terminie 256 dni od dnia jego sporządzenia).

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 Wójta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 18 października 2012 r. organy Gminy wydały 192 akty prawne (104 uchwały Rady Gminy oraz 88 zarządzeń Wójta), w tym 16 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Gminy), a wśród nich dziewięć aktów prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 10 uchwał Rady Gminy oraz – w trakcie kontroli NIK (w dniu 26 listopada 2012 r.) sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok.

(dowód: akta kontroli str. 36-72, 112-136)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od jednego do siedmiu dni od ich podjęcia (dwie następnego dnia po podjęciu, jedną – szóstego dnia oraz dwie – siódmego dnia). Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od dwóch do siedmiu dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 73-79, 101-103)

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 Przewodniczącego Rady Gminy – 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. 73-79)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wójt 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 Gminy stanowiące akty prawa miejscowego umieszczano na stronie internetowej Urzędu – www.pomorskie.eu/pl/bip/gminy/sierakowice w zakładce „Prawo”/„Uchwały Rady Gminy”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Gminy. W dniu 17 października 2012 r. (przed rozpoczęciem kontroli NIK) na ww. stronie utworzono dodatkową zakładkę – „Akta Prawa Miejscowego”, gdzie zamieszczono wszystkie ogłoszone w Dzienniku Urzędowym uchwały Rady Gminy. Akty prawne zawarte w zbiorze ogłoszono w formacie PDF. Przy każdej uchwale zamieszczono datę jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 80-83)

4. Informację o możliwości wglądu w siedzibie Urzędu do elektronicznych wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego

³ Dz.U. Nr 289, poz. 1699.

zamieszczono na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej www.sierakowice.pl. W ww. miejscach umieszczono również informację o cenie arkusza wydruku aktu prawnego. Na stronie www.suleczy.no.pl umieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw oraz Monitora Polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 80-83)

5. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt 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 Biurze Podawczym Urzędu, wyposażono w wydzielone stanowisko komputerowe z możliwością zapisywania informacji na nośnikach danych oraz z dostępem do Internetu i drukarki.

(dowód: akta kontroli str. 80-83)

6. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego. Cenę (0,10 zł za jedną stronę) ustalono na podstawie kalkulacji kosztów takiego wydruku (koszt tuszu, papieru i amortyzacji sprzętu).

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sześciu uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 rok⁴ nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 36-57, 70-72, 88-99)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy (przygotowującej uchwały w zakresie realizacji budżetu na sesje Rady Gminy) 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 nie wymienia on zmian uchwał budżetowych, a jedynie uchwały budżetowe gminy. Ponadto żadna z ww. uchwał nie została objęta postępowaniem nadzorczym Wojewody Pomorskiego lub Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku – uznano zatem, że niezamieszczenie informacji o konieczności ich publikacji w Dzienniku Urzędowym oraz nieprzekazanie ich do ogłoszenia w tym Dzienniku jest słuszne.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

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 Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok

⁴ Uchwały Rady Gminy Sierakowice w sprawie zmian budżetu Gminy Sierakowice na 2012 r.: nr XXI/258/2012 z dnia 9 października 2012 r., nr XX/241/2012 z dnia 4 września 2012 r., nr XIX/220/2012 z dnia 19 czerwca 2012 r., nr XVII/202/2012 z dnia 8 maja 2012 r., nr XVII/191/2012 z dnia 27 marca 2012 r., nr XVI/182/2012 z dnia 23 lutego 2012 r.

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

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2011, przekazano do publikacji dopiero w trakcie kontroli NIK, w terminie 256 dni od dnia jego sporządzenia.

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż dniem sporządzenia sprawozdania jest 14 marca 2012 r., tj. dzień przekazania go Przewodniczącemu Rady Gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku. Uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Sierakowice za 2011 r. i udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy⁷ została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym oraz nie została objęta postępowaniem nadzorczym Wojewody Pomorskiego lub Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku. Sprawozdania nie ujęto jako załącznika do uchwały, jednak zostało ono udostępnione na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 106-136)

W ocenie NIK, ww. okoliczności nie zwalniają Wójta z określonego w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obowiązku niezwłocznego publikowania wymienionych w art. 13 tej ustawy aktów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu gminy. Ponadto przekazanie do ogłoszenia ww. sprawozdania nie jest uzależnione od podjęcia uchwały rady gminy w sprawie jego rozpatrzenia oraz udzielenia Wójtowi absolutorium, a jego udostępnienie na stronie internetowej nie jest równoważne z ogłoszeniem go w Dzienniku Urzędowym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do dnia 16 października 2012 r. w udostępnianym na stronie internetowej Urzędu – www.pomorskie.eu/pl/bip/gminy/sierakowice (BIP) zbiorze aktów prawnych, przy aktach podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym nie zamieszczono danych promulgacyjnych oraz dat ich ogłoszenia w tym Dzienniku. Ponadto, dwie spośród pięciu objętych badaniem uchwał Rady Gminy zamieszczono w zbiorze przed ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym. Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że do dnia 16 października 2012 r. stosowana w Urzędzie procedura przewidywała, iż zapis w uchwale dotyczący miejsca publikacji danego aktu prawnego oraz daty jego wejścia w życie przy jednoczesnym udostępnianiu mieszkańcom linku do stron internetowych Dziennika Urzędowego oraz Monitora Polskiego zapewnia społeczeństwu szeroki i otwarty dostęp do wszystkich danych niezbędnych do określenia daty wejścia w życie danego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 80-83, 100-105)

Zdaniem NIK, niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym utrudnia mieszkańcom ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

W dniu 17 października 2012 r. na ww. stronie utworzono dodatkową zakładkę – „Akta Prawa Miejsowego”, gdzie zamieszczono wszystkie ogłoszone w Dzienniku Urzędowym uchwały Rady Gminy oraz zamieszczono daty ogłoszenia ich w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 80-83, 100-105)

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:

⁷ Uchwała nr XVIII/204/12 Rady Gminy Sierakowice z dnia 8 maja 2012 r.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r.,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia niezwłocznego przekazywania do ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym wszystkich aktów podlegających publikacji w tym Dzienniku.

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