



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-09/2012
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	Piotr Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83198 z dnia 26 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Starogard Gdański, ul. gen. Władysława Sikorskiego 9 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Franciszek Połom, Wójt Gminy Starogard Gdański (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność Wójta w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 5 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 Wójta do ogłoszenia 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) oraz prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Starogard Gdański (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.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sześciu uchwał Rady Gminy Starogard Gdański w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r., co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 25 października 2012 r. organy Gminy wydały 225 aktów prawnych (w tym 131 uchwał Rady Gminy oraz 92 zarządzenia Wójta),

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

w tym 25 podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Gminy), a wśród nich 19 aktów prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. oraz porozumienie zawarte z inną jednostką samorządu terytorialnego² (dalej: „Porozumienie”). Do publikacji przekazano 19 z 25 uchwał Rady Gminy, sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. oraz Porozumienie.

(dowód: akta kontroli str. 4-128)

2. Z pięciu ostatnich aktów podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym, przekazano w wersji elektronicznej do Wojewody Pomorskiego trzy uchwały Rady Gminy Starogard Gdański (po siedmiu dniach od ich uchwalenia) oraz Porozumienie (jeden dzień po obustronnym podpisaniu dokumentu cyfrowym podpisem kwalifikowanym przez sygnatariuszy). Jedna uchwała nie została przekazana do publikacji do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 74-128; 136-137)

Powyższe akty, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu (uchwały – przez Przewodniczącą Rady Gminy a Porozumienie – przez Wójtów gmin Starogard Gdański i Bobowo) – 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.74-135)

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.

Akty prawa miejscowego zostały umieszczone na stronie internetowej – <http://www.bip.starogardgd.ug.pl> w zakładce „Prawo Lokalne”. Strona umożliwiała wyszukiwanie aktów prawnych według wskazanych kryteriów, takich jak data uchwalenia, fraza tekstu czy podmiot publikujący. Akty prawne dodatkowo pogrupowano według roku uchwalenia oraz właściwości podmiotowej. Na ww. stronie były zamieszczone również inne uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia Wójta (w zakładce „Organy”).

(dowód: akta kontroli str. 138-181)

4. 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 udostępniono w formie dokumentu elektronicznego Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze). Miejsce to znajdowało się na parterze, przy głównym wejściu do Urzędu. W miejscu tym wyodrębniono stanowisko komputerowe z dostępem do

² Porozumienie międzygminne nr 1 z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie powierzenia Gminie Starogard Gdański częściowej realizacji zadania własnego w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków – zawarte pomiędzy Gminą Starogard Gdański i Gminą Bobowo.

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

Internetu, pozwalające na zapisywanie informacji na nośnikach elektronicznych oraz ich wydruk.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

Ustalone
nieprawidłowości

Sześciu uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r.⁴ nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z wyjaśnienia złożonego w imieniu Wójta przez Panią Irenę Woźniak – Naczelnika Wydziału Administracyjnego wynika m.in., że w Urzędzie nie ma procedury przekazywania do publikacji w Dzienniku Urzędowym aktów prawnych stanowionych przez organy Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 138-181; 184-188)

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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zgodnie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Wójt ustalił cenę arkusza wydruku ww. aktów (0,19 zł za wydruk jednostronny i 0,36 zł za druk dwustronny) dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 30 października 2012 r.). Cenę ustalono w oparciu o przeprowadzoną kalkulację kosztów takiego wydruku (koszty papieru, tonera do drukarek oraz napraw i przeglądów drukarek).

(dowód: akta kontroli str. 182-192)

2. Do dnia 5 listopada 2012 r. w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz możliwości ich wydruku. Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczano również danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym, jeśli akt podlegał takiej publikacji, a akty prawa miejscowego zamieszczano w zbiorze przed ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 138-140, 194-208)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom znalezienie tych aktów, a zamieszczanie aktów prawnych w zbiorze przed ich ogłoszeniem – wprowadzić w błąd, co do daty wejścia ich w życie.

⁴ Uchwały Rady Gminy w Starogardzie Gdańskim w sprawie zmian budżetu Gminy na 2012 r.: nr XV/155/2012 z dnia 26 stycznia 2012 r., nr XVII/167/2012 z dnia 22 marca 2012 r., nr XVIII/199/2012 z dnia 31 maja 2012 r., nr XIX/213/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r., nr XX/221/2012 z dnia 9 lipca 2012 r. i nr XXII/260/2012 z dnia 13 września 2012 r.

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

⁶ Dz. U. Nr 159, poz. 1240 ze zm.

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 Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2011, podjętych w badanym okresie.

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 wniosku pokontrolnego 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

Kontroler
Piotr Lewandowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82