



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-05/2012

P/12/017

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

[lsz@nik.gov.pl](mailto:lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Krzysztof Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83606 z dnia 15 października 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Mirosławcu, ul. Wolności 37, 78-650 Mirosławiec.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Pawlik, Burmistrz Gminy i Miasta Mirosławiec.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Pana Burmistrza 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.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia niezwłoczne przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego („wojewódzki dziennik urzędowy”) objętych badaniem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach, zamieszczenie odnośnika do stron Rządowego Centrum Legislacji umożliwiających dostęp do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezapewnienia w siedzibie Urzędu mieszkańcom gminy wymaganego treścią art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup> („ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”), wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a także aktów prawa miejscowego opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 11 uchwał Rady Miejskiej, w tym 8 w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r., 1 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r. oraz 2 w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu i w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu.

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

<sup>2</sup> 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 17 października 2012 r. organy gminy wydały łącznie 75 uchwał, z których 29, zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegały ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Na próbie 5 ostatnio przekazanych do publikacji aktów normatywnych ustalono, że zostały one przekazane do publikacji w formie elektronicznej w terminie od 1 do 5 dni od daty ich podjęcia. Stosownie do przepisów art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z § 3 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 danych<sup>3</sup>, uchwały te zostały sporządzone w wymaganym formacie XML oraz opatrzone były ważnym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 18-28, 33-39]

2. Stosownie do wymogów art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zaprowadzono elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy Mirosławiec z wykorzystaniem serwisu [www.prawomiejskowe.pl](http://www.prawomiejskowe.pl). W wykazie aktów własnych oraz w załączonych do aktów metryczkach zawarto informację o ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wraz z danymi promulgacyjnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 23-28]

Burmistrz umożliwił w serwisie internetowym Biuletynu Informacji Publicznej wgląd do elektronicznej treści Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz do treści uchwał Rady Miejskiej oraz za pośrednictwem serwisu [www.prawomiejskowe.pl](http://www.prawomiejskowe.pl). w tym również do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

[Dowód: akta kontroli str. 23-28]

3. Stosownie do wymogów art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zarządzeniem nr 11/2010 z 26.02.2010 r. Burmistrz ustalił cenę arkusza kopii lub wydruku dokumentu, aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w Urzędzie w kwocie 0,30 zł dla formatu A4 oraz 0,40 zł dla formatu A3. Podstawą do określenia tej stawki był oszacowany koszt zużytego materiału, energii elektrycznej oraz amortyzacji urządzeń pokrywający koszty tych wydruków.

[Dowód: akta kontroli str. 40]

Ustalone nieprawidłowości

1. Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 11 (37,9%) uchwał Rady Miejskiej<sup>4</sup> z 29 podlegających publikacji, w tym 8 w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r., 1 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r. oraz 2 w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu i w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

<sup>4</sup> 8 uchwał Rady Miejskiej w Mirosławcu w sprawie zmian w budżecie Gminy i Miasta Mirosławiec na 2012 r. o nr nr XVII/125/12 z 30.01.2012 r., XVII/137/12 z 27.02.2012 r., XVII/146/2012 z 29.03.2012 r., XVIII/150/2012 z 27.04.2012 r., XIX/165/2012 z 28.05.2012 r., XX/177/2012 z 27.06.2012 r., XXI/186/2012 z 31.08.2012 r., XXII/190/2012 z 27.09.2012 r. oraz uchwały nr XX/169/2012 z 27.06.2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego za 2011 r. wraz ze sprawozdaniem wykonania budżetu Gminy i Miasta Mirosławiec za 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 18-22]

Skarbnik Gminy i Miasta Mirosławca odpowiedzialna za przygotowywanie projektów uchwał budżetu gminy, powołując się na treść art. 13 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wyjaśniła, że w cytowanym przepisie nie wymienia się uchwał Rady w sprawie zmian w budżecie gminy dokonywanych w ciągu roku budżetowego. Zdaniem Skarbnika obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym podlega wyłącznie uchwała budżetowa gminy oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za dany rok budżetowy, przy czym w sprawie nieopublikowania sprawozdania z wykonania budżetu Skarbnik wyjaśniła, że nie zostało ono wysłane do publikacji w wyniku przeoczenia w związku z miesięcznym oczekiwaniem na pozytywną opinię RIO w sprawie prawidłowości jego sporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 46-48]

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej narusza ponadto zasadę jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. NIK zauważa przy tym, iż w odniesieniu do uchwał podjętych po dniu 22 sierpnia 2012 r., przyczyną zaniechania ich publikacji było respektowanie stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2012 r. (nr K-0542/63/MK/12), w którym RIO wyraziła pogląd, iż obowiązek publikacji dotyczy wyłącznie uchwał budżetowych, w związku z czym RIO będzie kwestionowało postanowienia o publikacji uchwał nowelizujących uchwałę budżetową.

Przyczyną nie przekazania do publikacji dwóch uchwał w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu i w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu, zdaniem Burmistrza było założenie, iż uchwały te nie stanowią aktów prawa miejscowego a Wojewoda Zachodniopomorski dokonując badania na podstawie kryterium zgodności z prawem treści zapisów przywoływanych uchwał nie wydał w tych przypadkach rozstrzygnięć nadzorczych.

[Dowód: akta kontroli str. 49-50]

Zdaniem NIK uchwalenie statutu Ośrodka Pomocy Społecznej jak i Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej stanowi akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

2. W toku oględzin z dnia 17.10.2012 r. ustalono, że z naruszeniem art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w zbiorze aktów prawa miejscowego w serwisie [www.prawomiejscowe.pl](http://www.prawomiejscowe.pl) umieszczono informacje o 2 uchwałach, które nie zostały jeszcze opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, tj. nr XXII/190/2012 z 27.09.2012 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz uchwały nr XXII/189/2012 z 27.09.2012 r. w sprawie podziału Gminy Mirosławiec na okręgi wyborcze, określenia ich granic i numerów oraz ustalenia liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych. Powyższe uchwały, skierowane zostały do publikacji w dniu 28.09.2012 r. i do dnia oględzin nie zostały opublikowane.

<sup>5</sup> por. uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

[Dowód: akta kontroli str. 21-28, 31]

Przyczyną wykazania powyższych uchwał w zbiorze aktów prawa miejscowego wg wyjaśnień Burmistrza była chęć poinformowania społeczeństwa na podstawie ustawy o udostępnieniu informacji publicznej przez pracownika ds. Biura Rady o podjętych uchwałach, które stanowić będą prawo miejscowe. Burmistrz pouczył pracownika o obowiązku zamieszczania aktów prawa miejscowego w zbiorze tych aktów po ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

[Dowód: akta kontroli str. 44-45]

3. Wbrew wymogom określonym w art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie wyznaczono w Urzędzie miejsca powszechnie dostępnego dla osób zainteresowanych dokonaniem wglądu i pobraniem w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych w godzinach pracy Urzędu, a także aktów prawa miejscowego opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

[Dowód: akta kontroli, str. 29-30]

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że dotychczas nie było zainteresowania ze strony społeczeństwa Gminy Mirosławiec na tego rodzaju usługę. Ponadto Burmistrz poinformował, że rozumiejąc obowiązek ustawowy, w Urzędzie zostanie zorganizowane miejsce przeznaczone do tego celu.

[Dowód: akta kontroli, 41-43]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej, do dnia kontroli, nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych w siedzibie Urzędu.

[Dowód: akta kontroli, str. 29-30]

## 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 Kontroli<sup>7</sup>, wnosi o:

1. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie na 2012 r., w sprawie zmiany Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu i w sprawie uchwalenia Statutu Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mirosławcu oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy i Miasta Mirosławiec za 2011 r.
2. Przygotowanie w siedzibie Urzędu miejsca przeznaczonego do udostępniania mieszkańcom wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego oraz podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia 12 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie

.....  
*podpis*