



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-17-07/2012
P/12/017

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

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 83608 z dnia 15 października 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Tucznie, ul. Wolności 6, 78-640 Tuczn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Hara, Burmistrz Tuczn.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia¹, 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

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na:

- nierealizowaniu obowiązku prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Tuczn i udostępniania go do wglądu za pośrednictwem sieci Internet wynikającego z art. 28 ust. 2 i 28b ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych),
- nieprzekazaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 6 uchwał Rady Miejskiej w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.,
- zwłoce w przekazywaniu do Wojewody Zachodniopomorskiego aktów prawa miejscowego w postaci dokumentów elektronicznych w celu ich opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (dalej: wojewódzki dziennik urzędowy),
- niewyznaczeniu w siedzibie Urzędu 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,
- niustaleniu ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

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

W okresie od 1 stycznia do 17 października 2012 r. Rada Miejska w Tucznie podjęła łącznie 30 uchwał a Burmistrz Tucznia wydał 77 zarządzeń. Ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych podlegało 13 uchwał. Do publikacji przekazano 6 uchwał. Na próbie 5 ostatnio ogłoszonych aktów normatywnych ustalono, że 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 danych³, uchwały te zostały sporządzone w formacie XML oraz opatrzone były ważnym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Miejskiej. Objęte kontrolą akty normatywne przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 2 do 16 dni od ich podjęcia.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 11-21, 34-45]

Burmistrz umożliwił w serwisie internetowym BIP⁴ wgląd do elektronicznej treści Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz do treści uchwał Rady Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 22-28]

Ustalone nieprawidłowości

1. Wbrew wymogom określonym w art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie zaprowadzono elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego.

[Dowód: akta kontroli str. 22-28, 31]

Jak przyczynę nie prowadzenia zbioru aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej, Burmistrz wskazał niedopatrzenie oraz nadmiar obowiązków. Ponadto Burmistrz podał, że w najbliższym czasie zostanie wyznaczona osoba, która będzie miała powierzony obowiązek prowadzenia zbiorów aktów prawa miejscowego.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

2. Dwie uchwały z próby 5 ostatnio publikowanych, tj. uchwała Rady Miejskiej nr XIX/110/2012⁵ z 25.09.2012 r. oraz XIX/111/2012⁶ z 25.09.2012 r. zostały przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 11.10.2012 r., tj. po upływie 16 dni od dnia ich podjęcia. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.*

[Dowód: akta kontroli str. 16, 33, 36-37]

Paulina Goszczyńska, młodszy referent na stanowisku ds. obsługi organów Gminy, odpowiedzialna za przesyłanie do publikacji aktów prawa miejscowego wyjaśniając przyczyny opóźnienia w przekazaniu do publikacji powyższych uchwał wskazała na brak możliwości złożenia podpisu elektronicznego w dniu sesji Rady Miejskiej z uwagi na fakt, że odbywają się one w innym obiekcie poza Urzędem.

³ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁴ Biuletyn Informacji Publicznej

⁵ zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Tucznia

⁶ w sprawie podziału Gminy Tucznia na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu dla wyboru Rady Miejskiej w Tucznie

W przypadku powyższych uchwał Przewodniczący Rady złożył podpis elektroniczny w dniu 11.10.2012 r. i dopiero wtedy możliwe było przekazanie uchwał do publikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 65-66]

3. Oględziny BIP Urzędu przeprowadzone w dniu 19.10.2012 r. wykazały, że ostatnią zamieszczoną w rejestrze uchwałą była Nr XVII/104/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia planów pracy stałych Komisji Rady Miejskiej w Tucznie na II półrocze 2012 r. W serwisie internetowym pominięto łącznie 7 kolejnych uchwał XVIII sesji Rady Miejskiej z dnia 21.08.2012 r. oraz XIX sesji z dnia 25.09.2012 r., w tym 2 uchwał w sprawie zmian w budżecie Gminy Tuczno na 2012 r. o nr XVIII/106/2012 z 21.08.2012 r. i nr XIX/108/2012 z 25.09.2012 r. oraz 2 aktów prawa miejscowego zawartych w uchwale o nr XIX/110/2012⁷ z 25.09.2012 r. oraz nr XIX/111/2012⁸ z dnia 25.09.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 22-28]

Młodszy referent na stanowisku ds. obsługi organów Gminy, odpowiedzialna za przesyłanie do publikacji aktów prawa miejscowego wyjaśniła, że stanowisko objęła 3 września 2012 r. Jako przyczynę niezamieszczenia uchwał z XIX sesji Rady Miejskiej podała duży natłok spraw bieżących oraz przejętych spraw i nie zakończonych na stanowisku od poprzedniego pracownika. Poprzednio zatrudniony pracownik na stanowisku ds. obsługi organów Gminy nie przekazał informacji o zaległościach dotyczących 3 uchwał z XVIII sesji Rady a składająca wyjaśnienia do czasu niniejszej kontroli NIK nie zauważyła tego faktu.

[Dowód: akta kontroli str. 59]

Zdaniem NIK nieprzewodzenie elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz nieopublikowanie powyższych aktów prawa miejscowego w rejestrze uchwał Rady Miejskiej w BIP stanowi naruszenie obowiązków nałożonych przepisami art. 26 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych uniemożliwiając realizację powszechnego wglądu do tych dokumentów.

4. Z naruszeniem art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 6 uchwał Rady Miejskiej⁹ w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r

[Dowód: akta kontroli str. 11-16, 33]

Burmistrz wyjaśnił, że *interpretacja art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych przekazana przez RIO w Szczecinie na spotkaniach ze Skarbnikami mówiła o tym, iż obowiązki publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa. Swoje stanowisko RIO w Szczecinie w dniu 22 sierpnia 2012 r. przedstawiła na piśmie i przesłała do wiadomości do naszego Urzędu. Zdaniem NIK, przedłożone przez Burmistrza pismo RIO w Szczecinie nie stanowi obowiązującej wykładni prawa lecz jest jedynie wynikiem stanowiska wypracowanego przez organ nadzoru.*

[Dowód: akta kontroli str. 47-48]

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰. Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej narusza

⁷ Zmieniająca uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Tuczno

⁸ W sprawie podziału Gminy Tuczno na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu dla wyboru Rady Miejskiej w Tucznie

⁹ uchwały Rady Miejskiej w Tucznie w sprawie zmian w budżecie Gminy Tuczno na 2012 r. o nr nr XIV/82/2012 z 27.02.2012 r., XV/86/2012 z 27.03.2012 r., XVI/91/2012 z 25.04.2012 r., XVII/98/2012 z 27.06.2012 r., XVIII/106/2012 z 21.08.2012 r. i XIX/108/2012 z 25.09.2012 r. oraz uchwały nr XVII/95/2012 z 27.06.2012 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego jst za 2011 r. wraz ze sprawozdaniem wykonania budżetu Gminy Tuczno za 2011 r.

¹⁰ por. uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003

ponadto zasadę jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

5. Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r

[Dowód: akta kontroli str. 11-16, 33]

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe *było spowodowane niedopatrzeniem i nadmiarem obowiązków.*

[Dowód: akta kontroli str. 47]

6. Wbrew wymogom określonym w art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, kierownik Urzędu nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

[Dowód: akta kontroli str. 32]

Burmistrz wyjaśnił, że *do dnia dzisiejszego¹² nie zgłoszono potrzeby realizacji ww. wydruków oraz, że w najbliższym czasie, po wykonaniu kalkulacji kosztów, wydane zostanie zarządzenie Burmistrza w ww. sprawie.*

[Dowód: akta kontroli str. 52]

7. W wyniku oględzin przeprowadzonych w Urzędzie w dniu 19.10.2012 r. stwierdzono, że wbrew wymogom określonym w art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w Urzędzie nie wyznaczono 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 wyjaśnieniach, Burmistrz poinformował, że od 3 października 2012 r. trwa przebudowa Urzędu, która ma na celu poprawę warunków pracy i obsługi interesantów. Podał, że dotychczas takie miejsce i możliwość korzystania z dostępu do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zapewnione było w Biurze Obsługi Interesanta na jednym z trzech stanowisk. Pracownik BOI w razie zgłoszenia takiej potrzeby mógł wydrukować żądany akt normatywny, jednakże do dnia dzisiejszego nie wystąpiła taka potrzeba. Ponadto Burmistrz poinformował, że BOI jest uwzględnione w planach przebudowy Urzędu a na zewnątrz Urzędu zaplanowano punkt dostępowy typu PIAP¹³, umożliwiający wgląd do aktów normatywnych.

[Dowód: akta kontroli str. 52]

NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej, do dnia 19 października 2012 r., nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych w siedzibie Urzędu.

[Dowód: akt kontroli str. 29-30]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² 22 października 2012 r. – data złożenia wyjaśnień

¹³ PIAP - Publiczny punkt dostępu do Internetu z ang. Public Internet Access Point

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Stworzenie i udostępnienie do wglądu i pobrania w formie elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego.
2. Niezwłoczne przesyłanie do publikacji aktów prawa miejscowego.
3. Ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego zgodnie z wymogami w tym zakresie.
4. Przekazywanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie oraz sprawozdań z wykonania budżetu.
5. Przygotowanie w siedzibie Urzędu miejsca przeznaczonego do udostępniania mieszkańcom wglądu do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbiorów aktów prawa miejscowego.
6. Podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej.

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 Szczecinie.

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 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

Krzysztof Szczepaniak
Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
Podpis

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

