



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-06/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 83607 z dnia 15 października 2012 r. |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta i Gminy Człopa, ul. Strzelecka 2, 78-630 Człopa. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Zdzisław Kmiec, Burmistrz Miasta i Gminy Człopa. |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ 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.

Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości polegające na :

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- nierealizowaniu obowiązku prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Miasta i Gminy Człopa 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 („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 przekazaniu do Wojewody Zachodniopomorskiego 1 (z 3) uchwały Rady Miejskiej, podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
- nieprzekazaniu do publicznej wiadomości oraz mieszkańcom gminy informacji o możliwości wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego aktów prawnych oraz aktów prawa miejscowego opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym

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 23 października 2012 r. organy gminy wydały łącznie 27 uchwał, z których 10 na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegały ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W okresie do 23 października 2012 r. przekazano do publikacji 3 uchwały. Analiza tych uchwał wykazała, 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 zgodnie z wymogiem określonym w § 6. 1. powyższego rozporządzenia przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w przypadku uchwał nr XVI/112/2012 i XX/131/2012 oraz przez Wiceprzewodniczącą Rady w przypadku uchwały nr XVII/120/2012. Objęte kontrolą akty normatywne przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminach 3, 5 i 35 dni od ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 17-28, 39-47)

Burmistrz umożliwił w serwisie internetowym Biuletynu Informacji Publicznej wgląd do elektronicznej treści Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz do treści uchwał Rady Miejskiej a do wojewódzkiego dziennika urzędowego za pośrednictwem serwisu www.prawomiejskowe.pl przy czym zarówno na stronie oficjalnej Miasta i Gminy Człopa jak i na stronie BIP nie zamieszczono takiej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 29-34)

Ustalone nieprawidłowości

1. Jedna uchwała⁴ z 3 objętych kontrolą została przekazana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po 35 dniach od jej podjęcia. Zgodnie z treścią art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: *akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.*

[Dowód: akta kontroli str. 40, 44-45]

Elżbieta Pawlak, inspektor na stanowisku do spraw obsługi Rady Miejskiej, odpowiedzialna za ogłaszanie przepisów gminnych i przekazywanie ich do publikacji, wyjaśniając przyczyny powyższej zwłoki podała, że XVII sesja Rady Miejskiej była prowadzona przez Wiceprzewodniczącą Rady Miejskiej pod nieobecność jej Przewodniczącego. Wiceprzewodnicząca nie posiadała podczas sesji bezpiecznego podpisu elektronicznego. O taki podpis wystąpił pracownik Urzędu do Wiceprzewodniczącej po odbytej sesji a po podpisaniu uchwały 28.05.2012 r. została ona przesłana do publikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

2. Wbrew wymogom określonym w art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych do dnia 18.10.2012 r. nie prowadzono elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy gminy Człopa. Dopiero z dniem

³ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁴ uchwała nr XVII/120/2012 z 23.04.2012 r.

18.10.2012 r. utworzono zbiór 3 uchwał z 2012 r. opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym z wykorzystaniem serwisu www.prawomiejskowe.pl. Na załączonych do aktów metryczkach zawarto informację o ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wraz z danymi promulgacyjnymi.

[Dowód: akta kontroli str. 29-34]

W sprawie przyczyn nie prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego do czasu kontroli NIK Burmistrz wyjaśnił, że *powyższe jest efektem niedopatrzenia. Wszelkie braki w tym zakresie zostaną niezwłocznie uzupełnione, a pracownicy mi podlegli poinformowani o ciążyących na nich obowiązkach w tym zakresie.*

[Dowód: akta kontroli str. 58-59]

3. Z naruszeniem art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 6 uchwał Rady Miejskiej⁵ w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 21-28]

W sprawie przyczyn nie opublikowania powyższych uchwał Burmistrz wyjaśnił, że uchwała w sprawie zmiany w budżecie nie została wymieniona w katalogu aktów prawnych podlegających publikacji w dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Ponadto przedstawił stanowisko Kolegium RIO w Szczecinie zawarte w piśmie z 22.08.2012 znak K-0542/63/MK/12, zgodnie z którym uchwały w sprawie zmiany budżetu nie podlegają publikacji a zapisy w przedmiotowych uchwałach wskazujące na publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym będą przez RIO kwestionowane.

[Dowód: akta kontroli str. 57-58]

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁶. 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 publicznych⁷. Powołana treść pisma Kolegium RIO w Szczecinie nie stanowi obowiązującej wykładni prawa lecz jest jedynie wynikiem stanowiska wypracowanego przez organ nadzoru.

4. Wbrew wymogom art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu miasta i gminy za 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 28]

Burmistrz wyjaśnił, że *sprawozdanie przesyłane do publikacji musi być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Taki certyfikat został wygenerowany dla Burmistrza w ostatnim czasie. Z uwagi na praktykę wykonywania czynności służbowych nie było konieczności posługiwania się przez Burmistrza takim podpisem. Stąd przez niedopatrzenie certyfikat taki został uzyskany obecnie, a braki niezwłocznie usunięte.*

Sprawozdanie z wykonania budżetu miasta i gminy za 2011 r. zostało przesłane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 25.10.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 58, 63-64]

⁵ uchwały nr nr XV/105/2012 z 23.01.2012 r., XVII/107/2012 z 6.03.2012 r., XVIII/114/2012 z 23.04.2012 r., XVIII/122/2012 z 30.05.2012 r., XIX/125/2012 z 29.06.2012 r. oraz XX/129/2012 z 13.09.2012 r.

⁶ por. uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

5. 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. W toku oględzin Urzędu przeprowadzonych 23.10.2012 r. ustalono, że na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej pod adresem www.czlopa.pl i stronie BIP pod adresem bip.czlopa.pl nie podano informacji o możliwości wglądu do aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz o miejscu do tego przeznaczonym. Wskazane w toku oględzin stanowiska komputerowe w Centrum Wspierania Przedsiębiorczości znajdowały się poza Urzędem w budynku Domu Kultury w Człopie.

[Dowód: akt kontroli, str. 35-38]

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Burmistrz poinformował, że Centrum Wspierania Przedsiębiorczości jest częścią Urzędu Miasta i Gminy Człopa, choć ma swoją siedzibę w Domu Kultury w Człopie. Aby umożliwić nieodpłatny dostęp do publikatorów aktów prawnych mieszkańcy mogą korzystać z uruchomionych tam stanowisk komputerowych z dostępem do Internetu. Powyższe będzie w najbliższym czasie precyzyjnie opisane, a informacja zostanie udostępniona mieszkańcom.

[Dowód: akta kontroli, str. 59]

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

[Dowód: akta kontroli str. 48]

Burmistrz wyjaśnił, że *powyższe jest efektem niedopatrzenia i zostanie usunięte w najbliższym możliwym czasie. Do chwili obecnej wydruki aktów normatywnych były udostępniane nieodpłatnie.*

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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. 35-38]

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. Przekazywanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie.
2. Niezwłoczne przesyłanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego.
3. Podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz o miejscu do tego wyznaczonym.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

4. Ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

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 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.

Krzysztof Szczepaniak
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....
Podpis

.....
Podpis