



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-11/2012

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 83628 z dnia 29 października 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Golczewie, ul. Zwycięstwa 23, 72-410 Golczewo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jan Danieluk, Burmistrz Gminy Golczewo.

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:
- nierzetelnym prowadzeniu w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Golczewo ustanowionych w 2012 r. wynikającego z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych),
 - 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,
 - nieustaleniu 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

1. W okresie od 1 stycznia do 9 listopada 2012 r. organy gminy wydały łącznie 40 uchwał oraz 45 zarządzeń z których 13, zgodnie z treścią art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Na próbie 5³ ostatnio przekazanych do publikacji aktów normatywnych ustalono, że stosownie do wymogów art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zostały one przekazane do publikacji w formie elektronicznej i opatrzone były ważnym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady Miejskiej weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu CERTUM QCA⁴ w terminie od 4 do 20 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 18-31, 46-48]

2. Burmistrz umożliwił w serwisie internetowym Biuletynu Informacji Publicznej pod adresem bip.golczewo.pl wgląd do elektronicznej treści Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz do treści uchwał Rady Miejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 34-42]

Ustalone nieprawidłowości

1. Jedna uchwała z 5 objętych kontrolą została przekazana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po 20 dniach od jej podjęcia.

[Dowód: akta kontroli str. 46-48]

Wyjaśniając przyczyny przekazania do publikacji po 20 dniach od daty podjęcia uchwały podinspektor na stanowisku pracy ds. organizacyjno – administracyjnych, Pani Magdalena Zajac wyjaśniła, że było to spowodowane koniecznością wykonywania innych czynności na stanowisku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 51-53]

NIK zwraca uwagę, iż termin wejścia w życie aktów podlegających publikacji w dzienniku urzędowym jest warunkowany dniem jego ogłoszenia, dlatego też wskazane jest ich niezwłoczne przekazywanie organowi odpowiedzialnemu za ogłaszanie aktów prawnych.

2. Elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego prowadzony był z naruszeniem art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Kontrola wykazała, że ww. zbiór aktów prawa był niekompletny i nie był prowadzony na bieżąco. W toku oględzin strony BIP Urzędu pod adresem bip.golczewo.pl w dniu 9.11.2012 r. stwierdzono, że pod hasłem „Akty Prawa Miejscowego” za okres 2012 r. znajdował się wykaz 3⁵ tytułów aktów prawa miejscowego, które zostały zamieszczone w BIP w dniu 18.05.2012 r. przy czym nie udostępniono ich treści. Znajdujące się na wykazie odsyłacze kierowały na adres <http://dziennikiwojewództwo.pl/> do dokumentów publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych⁶ lecz były

³ Uchwały Rady Miejskiej w Golczewie nr Nr XVIII/111/2012 z 5.06.2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Golczewo, Nr XVIII/112/2012 z 5.06.2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej, Nr XIX/120/2012 z 28.06.2012 r. w sprawie zasad udzielania bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Nr XX/126/2012 z 27.09.2012 r. w sprawie podziału Gminy Golczewo na okręgi wyborcze, ustalenia ich granic i numerów oraz ustalenia liczby radnych wybieranych w każdym okręgu do Rady Miejskiej w Golczewie, Nr XX/127/2012 z 1.10.2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Oczyszczania Gminy Golczewo z azbestu na lata 2012 – 2032.

⁴ Unizeto Technologies S.A.

⁵ Uchwały nr XVI/104/2012 z 1.03.2012 r., XVII/101/2012 z 1.03.2012 r. i XVI/94/2012 z 1.03.2012 r.

⁶ ID 205552, 205499 oraz 205498

nieaktywne i kierowały do nieistniejących treści z komunikatem „*Nie znaleziono aktu dla podanego identyfikatora*”. W 2012 r. do czasu kontroli NIK do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazano 9⁷ aktów prawa miejscowego podjętych w 2012 r., w tym 3 wyżej wskazane uchwały. Treść żadnego z tych aktów nie została udostępniona w zbiorze aktów prawa miejscowego.

[Dowód: akta kontroli str. 34-42]

Wyjaśniając przyczyny dla których elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego był niekompletny i nie był prowadzony na bieżąco, Podinspektor na stanowisku pracy ds. organizacyjno – administracyjnych, Pani Magdalena Zając wyjaśniła, że nadmiar wykonywanych czynności uniemożliwił jej umieszczenie uchwał w zbiorze.

[Dowód: akta kontroli str. 51-53]

W powyższej sprawie Burmistrz podał, że w dniu 14.11.2012 r. podjął decyzję o uzupełnieniu zbioru aktów prawa miejscowego o brakujące 6 uchwał oraz o uaktywnienie dostępu do strony internetowej, na której publikowane są te akty w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. wyj. 54-62]

Obowiązek prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę nałożono na burmistrza art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Zdaniem NIK, niezamieszczenie w zbiorze aktów prawa miejscowego treści aktu nie pozwala odbiorcom na łatwy i szybki dostęp do przepisów prawa stanowiących przez Gminę a brak daty ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym utrudnia ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

3. Spośród 13 uchwał Rady Miejskiej podlegających publikacji w 2012 r., z naruszeniem art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym 3⁸ uchwał. Wszystkie podjęte były w sprawie zmian uchwały budżetowej Gminy Golczewo na 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 18-23, 32-33]

W wyjaśnieniu złożonym w toku niniejszej kontroli NIK, Burmistrz podał, że zaniechanie publikacji zmian uchwał budżetowych organów stanowiących gmin nastąpiło jeszcze przed 1993 r., głównie z powodów ekonomicznych związanych z przygotowaniem i wydrukowaniem dzienników w wersji papierowej. Praktyka taka stosowana była również w latach następnych a Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie dotychczas nie stwierdziła naruszenia prawa w stosunku do uchwał w sprawie zmian w budżecie, które wchodziły w życie z dniem podjęcia. Zdaniem Burmistrza uchwały Rady Miejskiej w Golczewie w sprawie zmian w budżecie wchodziły i wchodzi w życie z dniem podjęcia, bez obowiązku publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Treść art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zawiera enumeratywnie akty, które obowiązkowo podlegają publikacji i tworzy katalog zamknięty. Takie stanowisko zajęła RIO w Szczecinie w piśmie K-0542/63/MK/21 z 22.08.2012 r. skierowanym do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

[Dowód: akta kontroli str. 55, 57]

⁷ Uchwały nr XVI/104/2012 z 1.03.2012 r., XVII/101/2012 z 1.03.2012 r. i XVI/94/2012 z 1.03.2012 r., XVII/107/2012 z 28.03.2012 r., XVIII/111/2012 z 5.06.2012 r., XVIII/112/2012 z 5.06.2012 r., XIX/120/2012 z 28.06.2012 r., XIX/126/2012 z 27.09.2012 r., XX/127/2012 z 1.10.2012 r.

⁸ Uchwały nr XV/92/2012 z 16.01.2012 r., XVI/102/2012 z 1.03.2012 r., XX/123/2012 z 27.09.2012 r.

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁹. Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej narusza również zasadę jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰. Przedłożone do wyjaśnienia pismo Kolegium RIO w Szczecinie nie stanowi obowiązującej wykładni prawa lecz jest jedynie wynikiem stanowiska wypracowanego przez organ nadzoru.

4. W Urzędzie nie przygotowano miejsca powszechnie dostępnego umożliwiającego osobom zainteresowanym wgląd i pobranie 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. 43-45, 49]

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Burmistrz wyjaśnił, że „dotychczas nie wystąpiły okoliczności określone w art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (...). Owszem, zdarzały się w przeszłości przypadki zwracania się o udostępnienie do wglądu, np. konkretnej ustawy lub rozporządzenia ale jedynie w formie papierowej.”

[Dowód: akta kontroli, str. 54, 59]

W ocenie NIK powyższe zaniechanie było niezgodne z wymogiem określonym w art. 26 ust. 1 ustawy ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym Burmistrz był zobowiązany do udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

5. Wbrew wymogom określonym w art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Burmistrz nie ustalił ceny arkusza kopii aktu normatywnego

[Dowód: akta kontroli str. 50]

W sprawie przyczyn nieustalenia ceny arkusza kopii lub wydruku aktu normatywnego Burmistrz podał, że z wyjątkiem radnych Rady Miejskiej w Golczewie, dotychczas nie zgłosiła się do niego żadna osoba z prośbą o wydrukowanie aktu publikowanego w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim czy Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 54, 60]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej, do dnia 12 listopada 2012 r., nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych w siedzibie Urzędu.

[Dowód: akta kontroli, str. 43-45]

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

⁹ por. uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

1. Niezwłoczne przesyłanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów normatywnych podlegających ogłoszeniu.
2. Przekazywanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie.
3. Prowadzenie na bieżąco w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego.
4. 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.
5. Ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego zgodnie z wymogami w tym zakresie.

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 listopada 2012 r.

Krzysztof Szczepaniak
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....
Podpis

.....
Podpis