



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO– 4101-17-16/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu.
Kontroler	Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83458 z dnia 6 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Gołańcz, ul. dr. Piotra Kowalika 2, 62-130 Gołańcz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Durski, Burmistrz Miasta i Gminy Gołańcz.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Pana Burmistrza w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego i udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego („wojewódzki dziennik urzędowy”) aktów normatywnych w postaci dokumentów elektronicznych spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach, zapewnienie w siedzibie Urzędu możliwości wglądu i pobrania w postaci elektronicznej aktów prawnych z Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, a także wojewódzkiego dziennika urzędowego, jak również ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym czterech uchwał Rady Miasta i Gminy Gołańcz („Rada”) w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu Gminy na 2012 r., a także opóźnień w przekazaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawnych podlegających publikacji.

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

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 30 czerwca 2012 r. Rada wydała 51 uchwał, a Pan Burmistrz wydał 57 zarządzeń. Zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² („ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”) ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegało 10 uchwał Rady oraz sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.³, z czego do publikacji przekazano sześć uchwał Rady Gminy i ww. sprawozdanie.

Na próbie pięciu ostatnich uchwał Rady podjętych w I półroczu 2012 r., podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym ustalono, że stosownie do 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 danych⁴, uchwały te, sporządzono w formacie XML i opatrzone ważnym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Trzy uchwały przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie od 1 do 6 dni od daty ich podjęcia⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 53-90, 89-95)

2. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w Biurze Obsługi Interesantów Urzędu, umożliwiono osobom zainteresowanym wgląd i pobranie w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych zamieszczonych m.in. w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz wojewódzkim dzienniku urzędowym. Informację o udostępnianiu aktów prawnych zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu. Ponadto na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP), zamieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, a także do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 96, 103)

3. W BIP, w zakładce „Prawo lokalne” zamieszczono m.in. wykazy uchwał podjętych przez Radę w latach 2003-2012 wraz z zeskanowanymi uchwałami Rady⁶, a także Zarządzenia Burmistrza wydane w latach 2004-2012. W treści uchwał podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie zamieszczono ich danych promulgacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 97-102)

4. Stosownie do art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, osobom zainteresowanym umożliwiono w Urzędzie odpłatne pobranie wydruku aktu prawnego. Zarządzeniem z dnia 8 listopada 2012 r., Pan Burmistrz ustalił cenę

² Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, ze zm.

³ Spośród aktów prawnych wydanych w I półroczu 2012 r. przekazaniu podlegało 8 uchwał Rady i sprawozdanie z wykonania budżetu za 2011 r.

⁴ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁵ tj. od 1 do 4 dni roboczych.

⁶ w formacie DOC.

arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w wysokości 0,10 zł za wydruk jednej strony formatu A4 (0,30 zł za jedną stronę formatu A3). Zryczałtowany koszt wydruku ustalono w oparciu o koszty materiałowe, koszt eksploatacji i koszt amortyzacji urządzeń drukujących.

(dowód: akta kontroli, str. 96, 104-106)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie dziesięciu miesięcy od wprowadzenia obowiązku jej ustalenia. Obowiązek ten wprowadzony został na podstawie art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw⁷ z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2012 r., co oznacza, że wymóg ten powinien zostać zrealizowany niezwłocznie licząc od tej daty.

Z wyjaśnień Zastępcy Pana Burmistrza wynika, że do dnia kontroli NIK, ze strony klientów Urzędu, nie było zainteresowania wydrukiem aktu prawnego, a w przypadku zaistnienia takiej konieczności, ustalenie ceny wydruku i wydanie stosownego zarządzenia nastąpiłoby w trybie natychmiastowym.

(dowód: akta kontroli, str. 107-109)

2. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Pan Burmistrz został zobowiązany do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę.

W BIP, w zakładce „Prawo lokalne” zamieszczono m.in. wykaz uchwał podjętych przez Radę w latach 2003-2012 wraz z zeskanowanymi uchwałami Rady⁸, a także Zarządzenia Burmistrza wydane w latach 2004-2012. W zakresie aktów prawnych stanowiących akty prawa miejscowego w BIP nie zamieszczono daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych. Zdaniem NIK, zamieszczenie w BIP, odrębnej zakładki obejmującej wyłącznie zbiór aktów prawa miejscowego ze wskazaniem daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych, pozwoliłoby mieszkańcom gminy na łatwy i szybki dostęp do przepisów prawa stanowiących przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 97-102)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym czterech⁹, spośród pięciu podjętych do dnia 22 października 2012 r., uchwał Rady zmieniających budżet Gminy na 2012 r. Z kolei sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.¹⁰, a także pierwszą z podjętych w 2012 r. uchwał w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Gminy na 2012 r.¹¹, przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 14 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 53-63, 120-121, 126-127)

Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień pracownicy odpowiedzialnej za przekazywanie aktów prawnych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika, że powodem nieprzekazania do publikacji ww. aktów prawnych

⁷ Dz. U. z 2011 r., Nr 117, poz. 676 – ogłoszona w dniu 8 czerwca 2011 r.

⁸ w formacie DOC.

⁹ Uchwały w sprawie zmian do budżetu Miasta i Gminy Golańcz na 2012 r.: nr XV/141/12 z 28 maja 2012 r., XVI/148/12 z 26 czerwca 2012 r., nr XVIII/166/12 z 27 września 2012 r., XIX/175/12 z 22 października 2012 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 0050.23.2012 Burmistrza Miasta i Gminy Golańcz z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Golańcz oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego Golańskiego Ośrodka Kultury za 2011 r.

¹¹ Uchwała nr XIII/130/12 z 23 marca 2012 r. w sprawie zmian do budżetu Miasta i Gminy Golańcz na 2012 r.

(nieprzekazania ich niezwłocznie do publikacji), był fakt, iż nie zawierały one zapisów o konieczności takiej publikacji (uchwały te zostały sprawdzone przez radcę prawnego i organy nadzoru, które nie zakwestionowały prawidłowości ich sporządzenia). Ze złożonych wyjaśnień wynika ponadto, że przygotowanie do publikacji sprawozdania z wykonania budżetu i uchwał budżetowych jest procesem bardzo pracochłonnym ze względu na skomplikowaną strukturę tych dokumentów (liczne załączniki), wobec czego pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie ww. dokumentów zostaną poinformowani o konieczności sporządzania ich zgodnie z wymogami edytora aktów prawnych, co usprawni wysyłanie uchwał do publikacji.

(dowód: akta kontroli, str. 107-109, 116-118)

Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym podlegają publikacji w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego (miejszem publikacji dla tego typu uchwał jest wojewódzki dziennik urzędowy)¹². Brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian uchwały budżetowej pozostaje w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³.

2. Dwa spośród pięciu badanych aktów prawnych podjętych przez Radę w I półroczu 2012 r., zostały prawidłowo sporządzone i przekazane do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po upływie 10 oraz 106 dni od dnia ich wydania¹⁴. Powyższe spowodowane było m.in. dwukrotnym skierowaniem do publikacji uchwały Rady nr XVI/152/12 z 26 czerwca 2012 r.¹⁵, z uwagi na nieprawidłowe użycie podpisu elektronicznego w dacie jej wysyłania. Pracownica odpowiedzialna za przekazywanie aktów prawnych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podała w wyjaśnieniu, że było to spowodowane omyłkowym wprowadzeniem do systemu informatycznego danych osoby podpisującej uchwałę (przypadkowe zaakceptowanie danych wynikających z funkcji autouzupełniania formularza).

(dowód: akta kontroli, str. 123)

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że uchwała Rady nr XV/142/12 z dnia 28 maja 2012 r. została trzykrotnie skierowana do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, tj. w dniu 1 czerwca, a następnie 24 lipca i 11 września 2012 r. Powyższe spowodowane było brakiem podpisu elektronicznego do załącznika uchwały (1 czerwca 2012 r.), a także użyciem nieważnego certyfikatu podpisu elektronicznego (24 lipca 2012 r.). Pracownica odpowiedzialna za przekazywanie aktów prawnych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, podała w wyjaśnieniu, że było to skutkiem przeoczenia podczas wyboru ustawień podpisu (nie zaznaczono opcji dołączenia referencji do załączników do uchwały, co spowodowało, iż nie został podpisany załącznik do uchwały). Ponadto Urząd nie odnowił we właściwym terminie certyfikatu kwalifikowanego wydanego dla Przewodniczącego Rady. Certyfikat ten utracił ważność w dniu 9 czerwca 2012 r., i jak wynika z wyjaśnień Specjalisty ds. informatyki, uzyskanie nowego certyfikatu nastąpiło dopiero w dniu 11 września 2012 r., z uwagi na nieobecność osób zainteresowanych (okres urlopowy) oraz konieczność notarialnego potwierdzenia tożsamości wymaganej w procesie certyfikacji (na terenie Gminy brak jest kancelarii notarialnych).

(dowód: akta kontroli str. 89-90, 107-127)

¹² por. Uchwała RIO w Łodzi z dnia 22 stycznia 2003 r., 3/14/2003.

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

¹⁴ tj. od 8 do 74 dni roboczych.

¹⁵ w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, Uchwała została skierowana do publikacji 28 czerwca 2012 r., a następnie 6 lipca 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie, a ponadto termin wejścia w życie aktów prawa miejscowego podlegających publikacji w dzienniku urzędowym jest warunkowany dniem ich ogłoszenia, wobec czego, wskazanym jest niezwłoczne przekazywanie prawidłowo sporządzonych aktów normatywnych organowi odpowiedzialnemu za ich ogłaszanie.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 r.
2. Niezwłoczne przekazywanie do redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego prawidłowo sporządzonych aktów prawnych podlegających publikacji.

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 Poznaniu.

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 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.

Poznań, dnia **28** listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Artur Piglas
doradca ekonomiczny

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.