



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-17-05/2012

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

lpoc@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	Joanna Józwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82325 z dnia 21 sierpnia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Czarniejewo, ul. Poznańska 8, 62-250 Czarniejewo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Elżbieta Grychowska, Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Pani Burmistrz 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: przekazanie do redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego („wojewódzki dziennik urzędowy”) aktów normatywnych w postaci elektronicznej spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach; zapewnienie w siedzibie Urzędu możliwości wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów prawnych z Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustalenia ceny arkusza wydruku aktu prawnego,
- nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r. oraz pięciu uchwał Rady Miasta i Gminy Czarniejewo („Rada”) w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2012 r.,
- dwukrotnego przekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał Rady spowodowanego nieprawidłowym ich sporządzeniem.

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

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada podjęła 32 uchwały, a Pani Burmistrz wydała 35 zarządzeń. Trzydzieści z tych uchwał i trzy zarządzenia podlegały, 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, z czego do publikacji przekazano osiem uchwał i dwa zarządzenia. Na próbie pięciu ostatnich aktów prawnych, podjętych w I półroczu 2012 r., ustalono, że zostały one przekazane do publikacji w formie elektronicznej w terminie od pięciu do siedmiu dni od daty ich podjęcia. Stosownie do postanowień 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. Cztery z pięciu badanych uchwał zostały opatrzone ważnym podpisem elektronicznym przez Przewodniczącą Rady, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

(dowód: akta kontroli str. 8-21)

W siedzibie Urzędu, w pomieszczeniu Biura Obsługi Rady, stosownie do postanowień art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, umożliwiono osobom zainteresowanym dokonanie wglądu, pobrania w wersji elektronicznej i wydruku aktów normatywnych i innych aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. W Biuletynie Informacji Publicznej Gminy oraz na stronie internetowej Urzędu zamieszczono zakładkę „Prawodawstwo Centralne” zawierającą odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

(dowód: akt kontroli, str. 24, 26-27)

W serwisie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy, w zakładce „Uchwały Rady” zamieszczono wykazy uchwał podjętych przez Radę w latach 2007-2012 wraz z zeskanowanymi uchwałami Rady⁴. W treści uchwał podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie zamieszczono ich danych promulgacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 30)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wbrew postanowieniom art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, według stanu na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, w Urzędzie nie została ustalona cena wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli. str. 28)

W złożonych wyjaśnieniach Pani Burmistrz poinformowała NIK, że cena za wydruk aktu prawnego zostanie ustalona poprzez wydanie stosownego zarządzenia.

(dowód: akta kontroli. str. 34)

2. Z naruszeniem przepisów art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym

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

³ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁴ w formacie PDF.

sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r. zatwierdzonego uchwałą Rady nr XX/122/12 z dnia 20 czerwca 2012 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przekazano również pięciu uchwał Rady Miasta⁵ w sprawie wprowadzenia zmian do budżetu na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 16, 18, 22)

Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień Pani Burmistrz, wynika że zmiany do budżetu nie były opatrzone klauzulą o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w związku z czym nie zostały przesłane do redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego. Ponadto, według wyjaśnień Pani Burmistrz, zgodnie ze zwyczajem przyjętym na terenie Województwa Wielkopolskiego, zmiany do uchwały budżetowej nie podlegają publikacji. Nieopublikowanie sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r., według wyjaśnień Pani Burmistrz, wynikało z faktu iż w uchwale Rady zatwierdzającej sprawozdanie nie było informacji, iż podlegała ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 35)

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.

3. Zgodnie z dyspozycją art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Dwie uchwały Rady⁸ przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym dwukrotnie, tj. w terminie siedmiu, a następnie 22 i 27 dni od daty ich podjęcia. Przyczyną tego stanu w jednym przypadku była konieczność poprawy oczywistych omyłek pisarskich, a w drugim, odmowa publikacji przez redakcję dziennika urzędowego uchwały przesłanej początkowo przez Urząd bez wymaganego podpisu pod załącznikiem do uchwały i przesłanie pliku załącznika w nieprawidłowym formacie.

(dowód: akta kontroli. str. 20, 41-59)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dla jednej z uchwał Rady⁹ przekazanej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym Urząd nie posiadał udokumentowania kto opatrzył ją certyfikowanym podpisem elektronicznym. NIK uznaje przy tym wyjaśnienia Pani Burmistrz, z których wynika że było to spowodowane zmianą programu obsługującego edytor aktów prawnych, wobec czego, należy uznać ten przypadek za incydentalny. Z treści opublikowanej uchwały wynika, że dokument ten został elektronicznie podpisany.

(dowód: akta kontroli. str. 20, 36)

2. NIK zwraca uwagę, że według stanu na dzień prowadzenia kontroli, Urząd nie udostępniał poprzez serwis internetowy, do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Obowiązek udostępniania przez organy samorządu terytorialnego Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego, wprowadzony został na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów

⁵ Uchwała Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29.02.2012 r. nr XVI/106/12, z dnia 28.03.2012 r. nr XVII/111/12, z dnia 25.04.2012 r. nr XVIII/113/12, z dnia 30.05.2012 r. nr XIX/121/12, z dnia 20.06.2012 r. nr XX/127/2012.

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

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ Uchwała Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29.02.2012 r. nr XVI/101/12 i z dnia 28.03.2012 r. nr XVII/107/12.

⁹ Uchwała Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29.02.2012 r. nr XVI/101/12.

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁰ z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2012 r., co oznacza że wymóg ten powinien zostać zrealizowany niezwłocznie licząc od tej daty. Odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 28 sierpnia 2012 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno w siedzibie Urzędu jak i na jego stronie internetowej, według stanu na dzień prowadzenia kontroli NIK, nie upubliczniono informacji o umożliwieniu mieszkańcom gminy wglądu i pobrania, w wersji elektronicznej, aktów prawnych w pomieszczeniu Biura Rady. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, Pani Burmistrz poinformowała NIK, że stosowna informacja została już zamieszczona w siedzibie oraz w serwisie internetowym kontrolowanej jednostki.

(dowód: akt kontroli, str. 24-25, 34)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Pani Burmistrz została zobowiązana do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę.

W serwisie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, w zakładce „Uchwały Rady” zamieszczono wykazy uchwał podjętych przez Radę w latach 2007-2012 wraz z zeskanowanymi uchwałami Rady. W zakresie aktów prawnych stanowiących akty prawa miejscowego w Biuletynie Informacji Publicznej nie zamieszczono daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych. Zdaniem NIK, zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy, 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: akt kontroli, str. 24, 29)

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:

1. Ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.
2. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym zmian do uchwały budżetowej na 2012 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 r.

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.

¹⁰ Dz. U. z 2011 Nr 117, poz. 676 – ogłoszona w dniu 8 czerwca 2011 r.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

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 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 września 2012 r.

Kontroler
Joanna Jóźwiak
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis