



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

622

URZĄD MIASTA I GMINY
w SKOKACH
Sekretariat
Wpł. 2012 -11- 28
Nr ...12246/UKiG/2012
Liczba załączników ...6/12

LPO- 4101-17-14/2012

P/12/017

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

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 Poznaniu.
Kontroler	Artur Piglas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 83457 z dnia 6 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Skoki, ul. Ciastowicza 1, 62-085 Skoki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kłos, Burmistrz Miasta i Gminy Skoki.

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: przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego („wojewódzki dziennik urzędowy”) aktów normatywnych w postaci dokumentów elektronicznych spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach, zrealizowanie obowiązku prowadzenia, w postaci elektronicznej, zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Miasta i Gminy Skoki („Gmina”), zapewnienie w siedzibie Urzędu możliwości wglądu i pobrania w wersji elektronicznej aktów prawnych z Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, a także zbioru aktów prawa miejscowego, jak również ustalenie ceny arkusza wydruku aktu prawnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzekazania do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy w 2011 r. i uchwał Rady Miejskiej („Rada”) w sprawie zmian uchwały budżetowej 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 Miejska Gminy Skoki („Rada”) wydała 31 uchwał, a Pan Burmistrz wydał 83 zarządzenia, z czego 13 uchwał Rady i sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 r., zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² („ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”), podlegało ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Spośród ww. aktów prawnych do publikacji przekazano 10 uchwał Rady.

(dowód: akta kontroli, str. 15-30)

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 danych³, uchwały te, sporządzono w formacie XML i opatrzone ważnym podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Uchwały te przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie 8⁴ i 14⁵ dni roboczych od daty ich podjęcia.

(dowód: akta kontroli, str. 32-33, 37, 40, 42)

2. Zgodnie art. 26 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w siedzibie Urzędu na wyodrębnionym stanowisku komputerowym umożliwiono osobom zainteresowanym wgląd i pobranie w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych zamieszczonych m.in. w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim i zbiorze aktów prawa miejscowego. Informację o udostępnianiu aktów prawnych zamieszczono na stronie internetowej oraz w siedzibie Urzędu. Ponadto na stronie Biuletynu Informacji Publicznej zamieszczono odnośniki do serwisu Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, a także do wojewódzkiego dziennika urzędowego.

(dowód: akta kontroli str. 45-48)

3. Zgodnie art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w Urzędzie prowadzono elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego, udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, w zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”. W zbiorze tym zamieszczono wykaz aktów prawa miejscowego wydanych w latach 2001-2012. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego wydanych w 2012 r., ww. zbiór zawierał dane promulgacyjne, a także bezpośrednie odnośniki do treści aktów normatywnych opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto

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

³ Dz. U. Nr 289 poz. 1699.

⁴ Uchwała Nr XV/104/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 163 w Rościnnie, uchwała Nr XV/105/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 335/4 w Potrzebie, Uchwała Nr XV/106/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 247 w Rościnnie oraz Uchwała Nr XV/107/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działki nr 491/2 i 491/4 w Potrzebie, z 29 marca 2012 r.

⁵ Uchwała Nr XIV/102/2012 w sprawie zniesienia pomników przyrody z dnia 2 lutego 2012 r.

w Biuletynie Informacji Publicznej, w zakładce „Materiały z obrad Rady Miejskiej Gminy Skoki” zamieszczono zbiór oraz treść wszystkich uchwał⁶ podjętych przez Radę w latach 2002-2012, a w zakładce „Zarządzenia Burmistrza”, zbiór i treść zarządzeń Burmistrza wydanych w latach 2004-2012.

(dowód: akta kontroli, str. 49-55)

4. Stosownie do art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, osobom zainteresowanym umożliwiono odpłatne pobranie wydruku aktu prawnego. Zarządzeniem nr 146/2012 z 12 listopada 2012 r., Pan Burmistrz ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w wysokości 0,20 zł za arkusz formatu A4 drukowany jednostronnie (0,30 zł za arkusz formatu A4 drukowany dwustronnie).

(dowód: akta kontroli, str. 63)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ustalenie ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego nastąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK⁷, 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 ustaw⁸ z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2012 r., co oznacza, że wymóg ten powinien zostać zrealizowany niezwłocznie licząc od tej daty.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynika, że od początku 2012 r. do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wydanie wydruku aktu prawnego.

(dowód: akta kontroli, str. 64-67)

Ustalone
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 sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Pan Burmistrz poinformował NIK, że było to skutkiem przeoczenia, a treść sprawozdania, ze względu na konieczność sporządzenia dokumentu w odpowiednim formacie, zostanie przekazana do publikacji do końca bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli, str. 22, 33-39, 64-67)

2. Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym żadnej, z podjętych do dnia 9 października 2012 r., sześciu uchwał Rady zmieniających budżet Gminy na 2012 r.⁹

(dowód: akta kontroli, str. 15-18, 33-39)

Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień Pana Burmistrza wynika, że Urząd nie przekazał do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym ww. uchwał Rady w sprawie zmian w budżecie Gminy, z uwagi na powszechnie przyjęte stanowisko i praktykę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, zgodnie z którą obowiązki publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa. Pan Burmistrz podał ponadto, że skierowanie do publikacji wszystkich dotychczasowych zmian dokonanych w uchwale budżetowej na 2012 r. jest dla Urzędu przedsięwzięciem

⁶ w formacie PDF.

⁷ Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Skoki nr 146/2012 z 12 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

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

⁹ Dotyczy nw. uchwał w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej na 2012 r.: Uchwała nr XIV/99/2012 z 2 lutego 2012 r., Uchwała nr XIV/116/2012 z 29 marca 2012 r., Uchwała nr XIV/123/2012 z 14 czerwca 2012 r., Uchwała nr XIV/127/2012 z 10 lipca 2012 r., Uchwała nr XIV/129/2012 z 14 sierpnia 2012 r., Uchwała nr XIV/136/2012 z 09 października 2012 r., z tego trzy uchwały podjęte zostały w I półroczu 2012 r.

wymagającym dużego nakładu pracy, ze względu na fakt, że w Urzędzie wykorzystywana jest podstawowa (bezpłatna) wersja programu Edytora Aktów Prawnych o znacznie ograniczonych możliwościach formatowania aktu prawnego (ostatnia aktualizacja tej aplikacji miała miejsce w 2010 r.). W ocenie Pana Burmistrza, bieżące zrealizowanie tego typu zadania wymagałoby m.in. przepisowywania fragmentów tekstów i tabel składających się na treść uchwał, co spowodowałoby, że uchwały w sprawie zmian w budżecie na 2012 r. zostałyby opublikowane pod koniec pierwszego kwartału 2013 r., a więc w terminie kiedy uchwała budżetowa na 2012 rok nie będzie już uchwałą obowiązującą.

(dowód: akta kontroli, str. 64-68)

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 (miejscem publikacji dla tego typu uchwał jest wojewódzki dziennik urzędowy)¹⁰. 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 publicznych¹¹.

3. Pięć badanych aktów prawnych podjętych przez Radę w I półroczu 2012 r., przekazano do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym po upływie 14 dni (8 dni roboczych)¹² oraz 20 dni (14 dni roboczych)¹³ od dnia ich wydania.

(dowód: akta kontroli, str. 32)

Pan Burmistrz poinformował NIK, że przekazanie uchwał w ww. terminie było spowodowane trudnościami technicznymi związanymi z obsługą oprogramowania do przekazywania uchwał, a pracownicy Urzędu będą zwracać uwagę aby uchwały podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym przekazywać do redakcji dziennika niezwłocznie po ich podjęciu przez organy Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 64-67)

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 ich organowi odpowiedzialnemu za ogłaszanie aktów prawnych.

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. Przekazanie do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.
2. Podjęcie działań umożliwiających sporządzanie projektów uchwał Rady w sprawie zmian w budżecie Gminy, w sposób umożliwiający przekazywanie

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

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

¹² Uchwała Nr XV/104/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 163 w Rościnnie, uchwała Nr XV/105/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 335/4 w Potrzebie, Uchwała Nr XV/106/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działka nr 247 w Rościnnie oraz Uchwała Nr XV/107/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Skoki - działki nr 491/2 i 491/4 w Potrzebie. Wszystkie ww. uchwały zostały podjęte w dniu 29 marca 2012 r. i przekazane do publikacji 12 kwietnia 2012 r.

¹³ Uchwała Nr XIV/102/2012 w sprawie zniesienia pomników przyrody z dnia 2 lutego 2012 r. (przekazana do publikacji 20 lutego 2012 r.).

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

uchwał w postaci elektronicznej, do publikacji, w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

3. Przekazywanie niezwłocznie do redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego 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

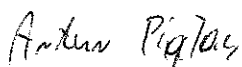
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 26 listopada 2012 r.

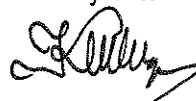
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler



Artur Piglas
doradca ekonomiczny

Dyrektor



z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor