



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

URZĄD MIEJSKI w NOWYM DWORZE GDAŃSKIM SEKRETARIAT	
WPL. 2012 - 12 - 0 5	
L.dz. 1245/12	MB podpis

LGD – 4101-018-12/2012

P/12/017

sekretno
Prot. wykonania
porozumienia
01.11.2017.

BURMISTRZ

mgr inż. Jacek Michałski

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 Gdańsku
Kontroler	Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84754 z dnia 2 listopada 2012 r. oraz nr 84771 z dnia 22 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 2a-2b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim, ul. Wejhera 3, 82-100 Nowy Dwór Gdański (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Michalski, Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego (dalej: „Burmistrz”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Burmistrza w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 12 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazywanie przez Burmistrza do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu), prowadzenie przez Burmistrza w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Nowy Dwór Gdański (dalej: „Gmina”) oraz zapewnienie możliwości wglądu i pobrania w postaci dokumentu elektronicznego aktów prawnych zawartych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz zbiorze aktów prawa miejscowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym siedmiu uchwał Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim (dalej: „Rada Miejska”) w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za 2011 r., co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”),
- nieustaleniu przez Burmistrza ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 5 listopada 2012 r. organy Gminy wydały 224 akty prawne (70 uchwał Rady Miejskiej oraz 154 zarządzenia Burmistrza), w tym 23 podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (uchwały Rady Miejskiej), a wśród nich 16 aktów prawa miejscowego. Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 16 aktów prawnych (uchwały Rady Miejskiej, stanowiące akty prawa miejscowego). Nie przekazano natomiast siedmiu uchwał Rady Miejskiej (w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012) i ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str.4-22)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Miejskiej podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od czterech do sześciu dni od ich podjęcia (dwie po czterech, a trzy po sześciu dniach). Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od dwóch do 12 dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu (z wyjątkiem jednej, której do 12 listopada 2012 r. nie opublikowano).

(dowód: akta kontroli str. 23-27, 34-35)

Powyższe uchwały, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Miejskiej – zgodnie z § 3 i § 6 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.

(dowód: akta kontroli str. 23-33)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych burmistrz prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m.in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te zbiory.

Uchwały Rady Miejskiej stanowiące akty prawa miejscowego umieszczono na stronie internetowej Urzędu – www.bip.miastonowydwor.pl, w zakładce: „Prawo lokalne”/„Uchwały Rady Miejskiej”. W zakładce tej umieszczono również pozostałe uchwały Rady Miejskiej.

Akty prawa miejscowego podjęte przez organy Gminy w 2012 r. 9 listopada 2012 r. udostępniono bezpośrednio na stronie internetowej www.prawomiejscowe.pl/, do której link znajdował się na stronie Urzędu – www.bip.miastonowydwor.pl w zakładce „Prawo miejscowe”.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 61-62)

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

4. Realizując obowiązki wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Burmistrz wyznaczył miejsce powszechnie dostępne (ustawiony na korytarzu budynku Urzędu tzw. „Infokiosk” z dostępem do Internetu), w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniano nieodpłatnie w postaci elektronicznej Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze).

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Siedmiu uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012⁴ oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 (dalej: „sprawozdanie”) nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 39-54, 129-183)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że wszystkie projekty uchwał przedstawiane Radzie Miejskiej do zatwierdzenia opiniowane są przez zatrudnionego w Urzędzie radcę prawnego. Według jego interpretacji przepisu art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, użyte w nim sformułowanie „uchwały budżetowe” w liczbie mnogiej odnosi się do ilości wymienionych w nim jednostek samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu i województwa. Z tego powodu do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 r., a nie przekazywano uchwał w sprawie zmian w budżecie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 39-56)

W ocenie NIK, zakres przedmiotowy art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obejmuje, podobnie jak zakres przedmiotowy art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, również uchwały dotyczące zmian w budżecie gminy. Uznanie, że pojęcie uchwał budżetowych, o którym mowa w ww. przepisach obejmuje jedynie uchwałę ustalającą pierwotną wersję budżetu pozostawałoby w sprzeczności z zasadą jawności finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania spowodowane było nieuwzględnieniem zmiany stanu prawnego (do czasu obowiązywania ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ do publikacji przekazywano uchwałę Rady Miejskiej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi, zawierającą jako załącznik sprawozdanie z wykonania budżetu gminy).

Burmistrz wyjaśnił też, że uchwałę Rady Miejskiej nr 143/XVII/2012 z 21 czerwca 2012 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2011 rok (dalej: „uchwała nr 143/XVII/2012”) przekazano do ogłoszenia wnioskiem z 14 listopada 2012 r., łącznie z podlegającymi publikacjami uchwałami Rady Miejskiej z 8 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-126)

⁴ Uchwały Rady Miejskiej nr: 108/XIV/2012 z 23 lutego 2012 r., 125/XV/2012 z 30 marca 2012 r., 129/XVI/2012 z 15 maja 2012 r., 142/XVII/2012 z 21 czerwca 2012 r., 147/XVIII/2012 z 5 lipca 2012 r., 167/XIX/2012 z 20 września 2012 r., 168/XX/2012 z 25 października 2012 r.

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ustalono, że 14 listopada 2012 r. do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym przekazano uchwałę nr 143/XVII/2012, ale bez sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

2. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Burmistrz, wbrew powyższemu przepisowi, nie ustalił ceny wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika m.in., że od dnia wprowadzenia obowiązku pobierania opłaty zgodnie z ww. przepisem w Gminie nie wystąpiła sytuacja, w której byłaby konieczność pobrania takiej opłaty. Są jednak prowadzone czynności dotyczące kalkulacji kosztów takiego wydruku, a ustalona w najbliższym czasie cena zostanie podana do wiadomości.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Do 9 listopada 2012 r. w prowadzonym zbiorze aktów prawa stanowiących przez organy Gminy, na stronie internetowej Urzędu – www.bip.miastonowydwor.pl, w zakładce: „Prawo lokalne”/„Uchwały Rady Miejskiej” nie zamieszczano danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym, jeśli akt podlegał takiej publikacji. Akty prawa miejscowego zamieszczano w zbiorze przed ogłoszeniem ich w Dzienniku Urzędowym, ale w terminie określonym w zarządzeniu nr 584 Burmistrza z 16 listopada 2009 roku w sprawie regulaminu publikowania informacji o charakterze publicznym w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 23, 57-58, 65-66)

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że na ww. stronie umieszczono link do bazy aktów własnych, gdzie znajdowały się dane promulgacyjne oraz daty ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym. Bazę tworzono automatycznie przy wykorzystaniu aplikacji „Legislator Standard”, ale od ostatniej aktualizacji programu (prawdopodobnie połowa października 2012 r.) baza przestała funkcjonować. W celu przywrócenia bazy prowadzone są rozmowy z właścicielem oprogramowania. Do tego czasu w Urzędzie utworzono i udostępniono bazę, w której zamieszczono akty prawa miejscowego ustanowione przez Radę Miejską w 2012 r. oraz podano dane promulgacyjne i daty ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

NIK zwraca uwagę, że niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa danych promulgacyjnych oraz dat ogłoszenia aktów w Dzienniku Urzędowym może utrudnić mieszkańcom znalezienie tych aktów, a zamieszczanie aktów prawnych w zbiorze przed ich ogłoszeniem – wprowadzić w błąd, co do daty wejścia ich w życie.

2. W siedzibie Urzędu, jak również na jego stronach internetowych, nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

NIK zwraca uwagę, że podanie takich informacji pozwoli mieszkańcom na łatwiejsze i szybsze zapoznanie się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że informacja o możliwości wglądu do elektronicznych wersji Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów

prawa miejscowego znajdowała się na stronie internetowej Urzędu w zakładce „Aktualności”, ale z czasem została wyparta przez kolejne, bieżące informacje o działalności Urzędu.

Informację taką zamieszczono na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy informacyjnej w jego siedzibie w trakcie kontroli NIK (według wyjaśnienia Sekretarza Gminy – 6 listopada 2012 r.)

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

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) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym podjętych w badanym okresie uchwał Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.,
- 2) ustalenie ceny wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

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 Gdańsku.

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.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2012 r.

405

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Maria Mieszalska
Inspektor kontroli państwowej

Mieszalska

Podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku
Alcja Joanna Szczepaniak

Podpis

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

Komunikat

Dotyczy publikacji uchwał budżetowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

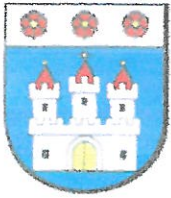
Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) określa między innymi zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych.

Zgodnie z art. 13 w/w ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa.

Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wskazuje, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym powinny być publikowane jedynie uchwały przyjmujące budżet na dany rok budżetowy podejmowane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Publikacji takiej nie podlegają natomiast uchwały i zarządzenia podejmowane w sprawie zmiany budżetu.

P R E Z E S

Luiza Budner-Iwanicka



**BURMISTRZ
NOWEGO DWORU GDAŃSKIEGO**

Nowy Dwór Gdański, 21 grudnia 2012 roku

Nasz znak: S. 1713.1.2012

Wasz znak: LGD – 4101 - 018-12/2012

Pani

dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli

w Gdańsku

**ZASTRZEŻENIA
do wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.) zgłaszam w części zastrzeżenia do stanowiska Pani Dyrektor w przedmiocie ustaleń zawartych w protokole kontroli nr P/12/017, a dotyczących kwestii ogłaszania w Dzienniku Urzędowym zmian w budżecie Gminy na rok 2012.

Nie zgadzając się z Pani stanowiskiem podnoszę, że art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U z 2011 Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Wewnętrzna interpretacja tego przepisu obowiązująca w kierowanej przeze mnie jednostce wskazuje na obowiązek ogłaszania wyłącznie uchwał budżetowych w rozumieniu uchwały budżetowej bez konieczności ogłaszania uchwał zmieniających uchwałę budżetową. Użyta w w/w przepisie liczba mnoga – uchwały - traktujemy jako odnoszącą się do określeń następujących po tym słowie, a wynikającą z wymienienia jednostek samorządu terytorialnego – „ gminy, powiatu i województwa.” , a nie do uchwał zmieniających uchwały budżetowe.

Taka interpretacja jest zbieżna ze stanowiskiem organu nadzorczego gminy jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zawartym w komunikacie dotyczącym publikacji uchwał budżetowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego gdzie jego autor stwierdza, że art. 13 ust. 7 cytowanej wyżej ustawy odnosi się jedynie do uchwał dotyczących przyjęcia budżetu.

Wobec powyższej rozbieżności zdań w przedmiotowej kwestii pomiędzy z jednej strony organem bezpośrednio nadzorującym pracę naszej jednostki, a organem o najwyższych kompetencjach kontrolnych jakim jest Najwyższa Izba Kontroli czujemy się zobowiązani do złożenia niniejszych zastrzeżeń po to, by przedmiot niniejszej sprawy bardzo istotny w naszej codziennej pracy, a wykraczający poza nasze kompetencje został jednoznacznie rozstrzygnięty dla dobra funkcjonowania Państwa, w tym samorządu terytorialnego.

BURMISTRZ

mgr inż. Jacek Michalski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK/KPO-415-85/2012

Warszawa, dnia 15 stycznia 2013 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący:	Edyta Tuszyńska	–	doradca prawny w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Członkowie:	Janusz Laube	–	doradca techniczny w Departamencie Infrastruktury
	Paweł Gliński	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
przy udziale protokolanta:	Magdaleny Krukowskiej.	–	referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 15 stycznia 2013 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżenia zgłoszonego przez Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 listopada 2012 r. (Nr LGD-4101-018-12/2012), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim kontrolą w zakresie promulgacji prawa w postaci elektronicznej, zastrzeżenie

-oddalił

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Gdańsku przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim (dalej: Urząd) kontrolę dotyczącą Promulgacji prawa w postaci elektronicznej.

Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 listopada 2012 r. (Nr LGD-4101-018-12/2012), do którego w piśmie z dnia 21 grudnia 2012 r. Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego (dalej: Burmistrz) zgłosił jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło opisanego na str. 4 w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego ustalenia, w którym NIK stwierdziła naruszenie przez kontrolowanego przepisu art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹ (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) oraz art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² (dalej: ustawa o samorządzie gminnym) Zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa, natomiast przepis art. 61 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakazuje wójtowi niezwłocznie ogłosić uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Kontrola NIK wykazała, że nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego siedmiu uchwał Rady Miejskiej³ w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2012 oraz sprawozdania Burmistrza z wykonania budżetu Gminy za rok 2011.

W **zastrzeżeniu** Burmistrz stwierdził, że według wewnętrznej interpretacji obowiązującej w Urzędzie, popartej zbieżnym stanowiskiem w tej sprawie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zawartym w „komunikacie” dotyczącym publikacji uchwał budżetowych w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych odnosi się jedynie do uchwał dotyczących przyjęcia budżetu, bez konieczności ogłaszania uchwał zmieniających uchwałę budżetową. Jednocześnie Burmistrz podniósł, że użyta w ww. przepisie liczba mnoga wyrazu „uchwały” odnosi się do określeń następujących po tym słowie „gminy, powiatu i województwa”, a nie do uchwał zmieniających uchwały budżetowe. W związku z powyższym Burmistrz stwierdził, że wobec rozbieżności zdań w przedmiotowej kwestii pomiędzy organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego a NIK konieczne jest jednoznaczne jej rozstrzygnięcie.

¹ Dz. U z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.

² Dz. U z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³ Uchwały Rady Miejskiej nr 108 /XIV/2012 z 23 lutego 2012 r., 125/XV/2012 z 30 marca 2012 r., 129/XVI/2012 z 15 maja 2012 r., 142/XVII/2012 z 21 czerwca 2012 r., 147/XVIII/2012 z 5 lipca 2012 r., 167/XIX/2012 r. z 20 września 2012 r., 168/XX/2012 z 25 października 2012 r.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Jedynie odrębna ustawa może wyłączyć ww. obowiązek wobec aktu normatywnego nie zawierającego przepisów powszechnie obowiązujących (art. 2 ust. 2 ww. ustawy)

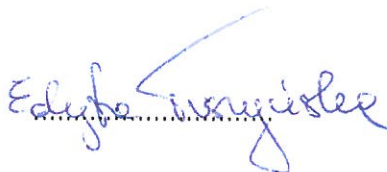
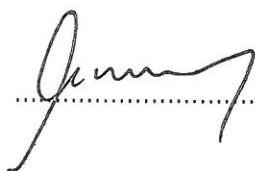
Uchwała budżetowa gminy nie jest przepisem prawa miejscowego, co wyraźnie wynika z treści przepisu art. 61 ust. 2 o samorządzie gminnym, nakazującego burmistrzowi niezwłocznie ogłosić uchwałę budżetową w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, ergo nie jest to przepis prawa miejscowego a jedynie podlega ogłoszeniu w takim samym trybie. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie administracyjnym⁴, w którym to uchwała budżetowa określona jest jako szczególny akt normatywny. Do jej cech normatywnych zalicza się między innymi wyznaczenie w niej w sposób wiążący granic rocznej działalności finansowej organów i jednostek samorządu terytorialnego, wielość jej adresatów oraz zagrożenie sankcją za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵.

Uchwała budżetowa pomimo, że nie ma cech aktu prawa powszechnie obowiązującego, tj. nie zawiera norm o charakterze generalnym (powszechnym) a adresatem części normatywnej uchwały jest zarząd jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne podległe organowi, które je uchwalił, zaliczana jest do aktów normatywnych wewnątrznie obowiązujących. Tym samym skoro uchwała budżetowa jest aktem normatywnym, to uchwała wywołująca skutek w postaci jej zmiany jest także aktem normatywnym. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie zawiera odrębnych przepisów dotyczących publikacji zmian uchwały budżetowej, co oznacza, że zmiany tych uchwał podlegają takiemu samemu obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym co uchwała budżetowa, zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy.

Wymóg ogłoszenia uchwały budżetowej (a także jej zmian) w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest realizacją zasady jawności finansów publicznych wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁶ oraz jawnością gospodarki finansowej gminy⁷.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały odwołanie nie przysługuje.



⁴ Vide: uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. II GSK 47/05 (Lex nr 172560) oraz uzasadnienie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 listopada 2004 r. sygn.. I SA/Gd 364/04 (Lex nr 801076)

⁵ A. Borodo „Samorząd terytorialny, system prawnofinansowy”, Warszawa 2000, str..244 i nast.

⁶ Dz. U Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁷ Vide art. 61 ust 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.



**BURMISTRZ
NOWEGO DWORU GDAŃSKIEGO**

Nowy Dwór Gdański, 4 lutego 2013 roku

Nasz znak: S. 1713.1.2012

Wasz znak: LGD – 4101 - 018-12/2012

Pani

dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Gdańsku

Realizując wnioski pokontrolne zawarte w protokole kontroli nr P/12/017, informuję, że zostały one zrealizowane w całości.

Burmistrz Nowego Dworu Gdańskiego 14 grudnia 2012 roku podjął zarządzenie Nr 405 w sprawie ustalenia ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego oraz kserokopii lub wydruku dokumentu z zakresu udostępniania informacji publicznej.

Stosowna informacja zamieszczona została także na stronie BIP oraz tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z 9 stycznia 2013 roku poz. 195 ogłoszone zostało sprawozdanie Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego w sprawie realizacji budżetu miasta i gminy Nowy Dwór Gdański za 2011 rok.

Uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2012 zostały przesłane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego wnioskiem z 4 stycznia 2013 roku.

Termin przekazania do publikacji wynika z faktu złożenia przez Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

W załączniku przekazuję poświadczenie przedłożenia ww. uchwał do publikacji

Burmistrz
Nowego Dworu Gdańskiego

Jacek Michalski

Załączniki:

1. Poświadczenie przedłożenia uchwał do Dziennika Urzędowego – szt.1