



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-018-11/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84756 z dnia 2 listopada 2012 r. i nr 84776 z dnia 27 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Czarna Dąbrówka, ul. Gdańska 5, 77-116 Czarna Dąbrówka (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Klasa, Wójt Gminy Czarna Dąbrówka (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie oraz realizację przez Wójta zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia podjęcie przez Wójta działań organizacyjnych mających zapewnić prawidłową realizację zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej, przekazywanie do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu) oraz prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organy Gminy Nowa Dąbrówka (dalej: „Gmina”).

Stwierdzone nieprawidłowości w szczególności polegały na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym dwóch uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy oraz sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,
- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym jednej uchwały Rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 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.

- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym pięciu uchwał Rady Gminy ze zwłoką (w terminie od 31 do 65 dni od dnia ich podjęcia),
- nieustaleniu ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne Wójta w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Opis stanu faktycznego

1. W ramach przygotowania Urzędu do realizacji nowych obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. 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 (dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych”) m.in. w grudniu 2011 r. Kierownik Referatu Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu uczestniczył w prelekcji w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku na temat nowych zasad publikacji aktów normatywnych. Ponadto referent ds. obsługi informatycznej, BIP oraz strony internetowej Urzędu (dalej: „referent ds. obsługi informatycznej”) w październiku 2011 r. uczestniczył w szkoleniu w zakresie obsługi strony internetowej oraz elektronicznego obiegu dokumentów, zorganizowanym przez podmiot zewnętrzny – właściciela serwera realizującego na rzecz Urzędu serwis publicznego udostępniania zbioru aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 29-39, 47, 49-51 i 103)

2. W latach 2011-2012 (do 30 czerwca) zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w Dzienniku Urzędowym aktów prawnych realizowane były w Urzędzie przez Referat Organizacyjno-Administracyjny. Do zadań ww. Referatu, stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Gminy, należało m.in. przygotowywanie projektów uchwał i ich przekazywanie Radzie Gminy, przechowywanie uchwał Rady Gminy, prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej, nadzór nad sprzętem komputerowym. W ramach Referatu od 6 września 2011 r. zadania związane z promulgacją aktów prawnych wykonywał referent ds. obsługi informatycznej – technik informatyk, student I roku na kierunku informatyka. Do jego zadań należało w szczególności nadawanie uprawnień dostępu do zbiorów aktów prawa miejscowego, administrowanie serwerem realizującym serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego, zapewnienie ciągłości działania strony internetowej Urzędu, przygotowywanie uchwał w formacie pdf, obsługa merytoryczna systemu służącego publikacji aktów prawa miejscowego. Zadania związane z promulgacją aktów prawnych były również wykonywane przez referenta ds. obsługi Rady i Komisji Rady, w szczególności w zakresie: przygotowywania uchwał w formacie XML, nadawania uchwałom kolejnych numerów, przekazywania przewodniczącemu Rady Gminy do złożenia podpisu elektronicznego, do publikacji w BIP oraz Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

³ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

(dowód: akta kontroli str.4-28, 40-44, 48, 124-130, 155-158, 227)

W okresie do 5 września 2011 r. zadania związane z obsługą Biuletynu Informacji Publicznej realizowane były w Urzędzie przez pracownika ds. obsługi Rady i Komisji Rady.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 223 i 229)

3. Wydatki Urzędu na zadania związane m.in. z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (poniesione w rozdziale 75023, §§ 401, 417, 430, 435 oraz rozdziale 75022, §430 klasyfikacji budżetowej i związane również z realizacją innych zadań) wyniosły w latach 2011-2012 (do 30 czerwca) 97,7 tys. zł (66,4 tys. zł, tj. 98,1% wydatków planowanych w 2011 r. i 31,3 tys. zł w I półroczu 2012 r. – planowane na 2012 r. wydatki z tego tytułu wynoszą 63,7 tys. zł) i dotyczyły m.in. utrzymania, obsługi BIP i strony internetowej Gminy (68,4 tys. zł), konserwacji i konfiguracji sieci komputerowej (17,2 tys. zł), podpisu elektronicznego (2,6 tys. zł), abonamentu systemu „Elektroniczny obieg dokumentów” (4,9 tys. zł) i dostępu do Internetu (1,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 47, 97-106, 221-222)

4. W 2011 r. i 2012 r. (do 30 czerwca) Gmina nie występowała oraz nie otrzymała dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 49, 52 i 119)

5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywała – wprowadzona zarządzeniem Wójta z 22 grudnia 1999 r. – instrukcja regulująca sprawy ochrony danych osobowych zawartych w systemach informatycznych eksploatowanych w Urzędzie, dotycząca następujących baz danych: ewidencji ludności, podatników, akt stanu cywilnego, dowodów osobistych, rejestru wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, rejestru przedpoborowych, poborowych, ewidencji przydziału osób formacji OC. Politykę bezpieczeństwa informacji w Urzędzie wprowadzono w trakcie kontroli (28 listopada 2012 r.). Uregulowania zawarte w powyższych dokumentach dotyczyły reguł i praktycznych rozwiązań obejmujących sposób zarządzania, ochrony i dystrybucji danych osobowych – nie odnosiły się do zbiorów aktów prawnych, w tym zbiorów aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 82-95, 223, 229-242)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że zagadnienia związane z zarządzaniem procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej w Urzędzie regulowały niespisane „dobre praktyki urzędnicze”, przestrzeganie elementarnych zasad bezpieczeństwa oraz stosowanie powszechnie obowiązujących regulacji w zakresie szeroko rozumianej ochrony informacji. Zabezpieczenie serwera należało do podmiotu zewnętrznego, komputery służące do aktualizacji i przeglądania zbioru zabezpieczono hasłem i programem antywirusowym, kopie zapasowe programów obsługiwanych w Urzędzie tworzono raz na kwartał, zarządzaniem dostępem do środków komunikacji elektronicznej zajmował się referent ds. obsługi informatycznej, a problemy związane z obsługą zbiorów aktów prawa miejscowego są zgłaszane na bieżąco przez pracowników i klientów poprzez kontakt osobisty lub telefoniczny.

(dowód: akta kontroli str.22-24, 82-95 i 114-116)

Serwer realizujący serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego na stronie BIP i na stronie internetowej Gminy był własnością podmiotu zewnętrznego i znajdował się w jego siedzibie. W latach 2011-2012 Wójt zawarł z tym podmiotem dwie umowy zlecenia na okresy roczne (w dniach 21 stycznia 2011 r. i 22 stycznia 2012 r.). Zgodnie z treścią tych umów właścicielem

oprogramowania oraz bazy danych był podmiot zewnętrzny (aplikacja napisana w oparciu o serwis bazy danych w standardzie SQL, zabezpieczona protokołem SSL przed dostępem z zewnątrz); treści wprowadzane do bazy oraz kody dostępu były własnością Urzędu. Zbiory publikowano przy pomocy oprogramowania Biuletynu Informacji Publicznej SIDAS. Podmiot zewnętrzny był zobowiązany do administrowania serwerem od strony technicznej. Udostępnianiem zbiorów aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej oraz administrowaniem serwerem od strony merytorycznej zajmował się referent ds. obsługi informatycznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.29-39 i 42-46)

System informatyczny wykorzystywany przez Urząd do udostępniania zbioru aktów prawa miejscowego nie posiadał możliwości nadawania do niego uprawnień dostępu przez administratora systemu. Kody dostępu były dostarczone przez podmiot zewnętrzny prowadzący serwer.

(dowód: akta kontroli str. 29-31 i 42-46)

Na stanowisku komputerowym posiadającym dostęp do zbioru aktów prawa miejscowego zainstalowano oprogramowanie antywirusowe. Urząd posiadał licencję na ww. oprogramowanie dla 25 użytkowników (stacji roboczych). Bazę antywirusową aktualizowano z częstotliwością zapewniającą bezpieczeństwo systemu.

(dowód: akta kontroli str. 55-81 i 107)

W Urzędzie nie wykonywano kopii zapasowych / archiwizacyjnych zbiorów aktów prawa miejscowego. Za okresy kwartalne wykonywano jedynie kopie zapasowe baz danych dotyczących finansów i księgowości oraz systemu obiegu dokumentów.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że do tworzenia takich kopii był zobowiązany podmiot zewnętrzny na podstawie umowy w sprawie utrzymania serwera w domenie Gminy.

Zgodnie z § 3 ww. umowy – w przypadku jej wygaśnięcia lub rozwiązania, podmiot zewnętrzny był zobowiązany do dostarczenia Urzędowi zarchiwizowanej bazy danych w formacie XML, w terminie 14 dni od pisemnego wezwania do jej przekazania. W umowie nie było innych zapisów dotyczących archiwizacji.

Wójt wyjaśnił, że podmiot zewnętrzny jest uczestnikiem profesjonalnego obrotu gospodarczego przyjmującym na siebie zobowiązania z umowy zlecenia i zmuszony jest do zapewnienia ciągłości świadczonych usług, w tym do ewentualnego reagowania na usterki i odzyskiwania baz danych. Ciężar odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie systemu w całości przejął ten podmiot i dlatego zagwarantowano w umowie wyłącznie rozwiązanie polegające na uzyskaniu zarchiwizowanej bazy danych w formacie XML w sytuacji, w której umowa by wygasła lub została rozwiązana, czyli w chwili, w której ww. podmiot nie byłby już zobowiązany do zapewnienia ciągłości świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 29-33, 40-44, 52, 117-118 i 155-158)

Podmiot zewnętrzny był zobowiązany do zapewnienia ciągłego dostępu do strony internetowej, na której umieszczony jest zbiór aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej oraz do modernizacji i konserwacji tzw. „Elektronicznego Obiegu Dokumentów” (umowę w tym zakresie zawarto 30 września 2011 r., na okres do 30 września 2012 r.).

Urząd nie występował o raporty z ciągłości działania systemu ponieważ w 2011 r. i 2012 r. ponieważ – jak wyjaśnił Wójt – nie występowały problemy w dostępie do strony internetowej Urzędu.

Według wyjaśnień Wójta w obecnym stanie prawnym, w jego opinii, nie ma możliwości utrzymania dwóch alternatywnych systemów, na wypadek gdyby

jeden przestał funkcjonować. W przypadku zaprzestania świadczenia usługi przez podmiot zewnętrzny Urząd wykorzystywałby możliwości publikacji i udostępniania aktów prawnych za pośrednictwem strony internetowej obsługiwanej przy użyciu innego dostawcy usług.

(dowód: akta kontroli str.29-39, 42-44, 49-50, 52, 96-100, 112-113 i 120-121)

Podpisy elektroniczne w Urzędzie posiadało 5 osób: Przewodniczący Rady Gminy, Wójt i Skarbnik Gminy, Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego oraz pracownik zajmujący się ewidencją ludności i działalności gospodarczej.

W Urzędzie nie określono pisemnych zasad występowania o nadawanie, przedłużanie, używanie i anulowanie podpisów elektronicznych oraz zasad ich przechowywania. Z wyjaśnień Wójta wynika, że nie było potrzeby wprowadzania unormowań w tym zakresie, gdyż nie odnotowano w związku z posługiwaniem się podpisami żadnych nieprawidłowości. Wystąpienia w sprawie nadawania, przedłużania, używania i anulowania podpisów przygotowywał referent ds. obsługi informatycznej w porozumieniu z Sekretarzem Gminy, a podpisy przechowywano w sejfie i wydawano w związku z uzasadnioną potrzebą.

W badanym okresie wystąpił (w 2011 r.) problem z jego podpisem elektronicznym (uszkodzona karta). Uszkodzenie zgłoszono do firmy CERTUM – Powszechnie Centrum Certyfikacji, która przysłała nową kartę oraz wygenerowała nowy certyfikat.

(dowód: akta kontroli str.29-39, 42-44, 49-50, 52 i 155-158)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W celu bezpieczeństwa procesu publikacji aktów prawnych, wszelkie zasady obowiązujące w Urzędzie powinny znaleźć odzwierciedlenie w odpowiedniej dokumentacji, określającej sposób prawidłowego zarządzania tym procesem, do czego zobowiązuje § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴.

Zgodnie z § 20 w związku z § 23 tego rozporządzenia podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów należy dostosować do wymagań, o których wyżej mowa, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji, przypadającej po jego wejściu w życie.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że do zakończenia kontroli istotna modernizacja systemu nie miała miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 223, 229-230)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowanie przez Wójta działań organizacyjnych w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań z zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

⁴ Dz. U z 2012 r., poz. 526.

2. Realizacja przez Wójta 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.:
 - organy Gminy ustanowiły 101 aktów prawnych (45 uchwał Rady Gminy i 56 zarządzeń Wójta),
 - Wójt sporządził sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok (dalej: sprawozdanie”).

Spośród ww. aktów siedem (w tym cztery akty prawa miejscowego – uchwały Rady Gminy) podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (sześć uchwał Rady Gminy oraz sprawozdanie).

Z ww. siedmiu aktów podlegających ogłoszeniu, trzy (uchwały Rady Gminy, będące aktami prawa miejscowego) zostały przekazane do publikacji w Dzienniku Urzędowym (przekazano ponadto do ogłoszenia uchwałę Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.). Nie przekazano do publikacji trzech uchwał Rady Gminy (w tym jednej będącej aktem prawa miejscowego) oraz ww. sprawozdania z wykonania budżetu gminy.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 146-152, 161-173, 176-177 i 201-213)

2. Spośród ośmiu uchwał Rady Gminy, podjętych w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia rozpoczęcia kontroli i przekazanych do publikacji w Dzienniku Urzędowym trzy przekazano w terminie ośmiu, a pozostałe pięć – w terminie od 31 do 65 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały te opublikowano w Dzienniku Urzędowym w terminie od jednego do sześciu dni od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu (z wyjątkiem dwóch, których do dnia 7 listopada 2012 r. nie opublikowano).

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 135-137 i 146-152, 223 i 229)

Wszystkie ww. osiem uchwał Rady Gminy sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez przewodniczącego Rady Gminy – zgodnie z § 3 i § 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 135-136 i 159-160)

3. Wójt, realizując obowiązek wynikający z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez Gminę. Zbiór ten (obejmujący uchwały Rady Gminy zakwalifikowane jako akty prawa miejscowego) realizując obowiązek wynikający z art. 28 b ust. 1 a pkt 1 ww. ustawy udostępniano nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronie serwisu internetowego BIP Urzędu, w zakładkach: „Biuro Rady Gminy” / „Rejestr aktów prawa miejscowego Gminy Czarna Dąbrówka”.

(dowód: akta kontroli str.122-123 i 133-136, 144-145, 178)

4. Uchwały Rady Gminy zawarte w ww. zbiorze opublikowano na stronie serwisu internetowego BIP Urzędu w formacie PDF, w postaci zeskanowanych aktów opatrzonych podpisem Przewodniczącego Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 220)

5. Realizując obowiązki wynikające z 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt wyznaczył miejsce powszechnie dostępne (wyodrębniony pokój w Urzędzie ze stanowiskiem komputerowym), w którym umożliwiono nieodpłatne udostępnianie w godzinach pracy Urzędu Dziennika

Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego (oraz aktów prawnych zawartych w tych dziennikach/zbiorze).

Informację o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej umieszczono na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 131-134 i 138-143)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym:

- dwóch uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy⁵ oraz sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,
- stanowiącej akt prawa miejscowego uchwały Rady Gminy (w sprawie uchylecia uchwały Rady Gminy dotyczącej ustalenia jednorazowej opłaty za wyrażenie zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej⁶), co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że ww. uchwały weryfikował organ nadzoru, który nie wniósł do nich zastrzeżeń. Zdaniem Wójta nie stanowią one również aktów prawa miejscowego, czyli aktów, które w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach i nie wprowadzają do porządku prawnego nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny na terenie właściwości Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 146-152, 161-173, 176-177 i 201-213)

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 gminnym⁷, 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 publicznych⁸;
- obowiązek przekazania do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 wynika wprost z treści art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych;
- uchwała w sprawie uchylecia uchwały Rady Gminy dotyczącej ustalenia jednorazowej opłaty za wyrażenie zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”). Wydana została na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 tej ustawy i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰, przyznającego organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie do postanawiania

⁵ Uchwały Rady Gminy Czarna Dąbrówka w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2012 rok: Nr XIII/120/2012 z 9 marca 2012 r. i Nr XIV/136/2012 z 25 kwietnia 2012 r.

⁶ Uchwała Nr XIV/132/2012 Rady gminy Czarna Dąbrówka z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie uchylecia uchwały Rady Gminy Czarna Dąbrówka nr XVII/144/04 z dnia 18 czerwca 2004 roku.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

(o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej) o wysokości cen i opłat albo o sposobie ich ustalenia za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej takich jednostek. Jej istotą jest uchylenie uchwały ustalającej opłatę na podstawie ww. przepisu – zawiera zatem normę o charakterze abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, zaś jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów.

Konsekwencją przyjęcia przez Urząd, że ww. uchwała nie jest aktem prawa miejscowego było wskazanie w jej § 3, że wchodzi ona w życie z dniem jej podjęcia. Tymczasem w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym.

2. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty te ogłasza się niezwłocznie. Tymczasem pięć spośród ośmiu uchwał Rady Gminy, podjętych w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia rozpoczęcia kontroli i przekazanych do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano w terminie od 31 do 65 dni od dnia ich podjęcia.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że było to spowodowane stosowaną do niedawna w Urzędzie – w celu uniknięcia wejścia w życie uchwał, które następnie okazują się sprzeczne z prawem – praktyką przekazywania uchwał do ogłoszenia po upływie terminu dla stwierdzenia ich nieważności przez organ nadzoru, określonego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym lub po uzyskaniu wcześniejszej informacji tego organu, że uchwała jest zgodna z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 135-136 i 153-154)

W ocenie NIK przepisy art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nie uzależniają ogłoszenia aktów normatywnych od ich uprzedniej weryfikacji przez organ nadzoru.

3. 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.

Wójt nie ustalił ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, gdyż – jak wynika z wyjaśnień Wójta – w Urzędzie, z uwagi na incydentalny charakter pobierania wydruków przez interesantów, za ich sporządzenie nie są pobierane opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 142-143)

W ocenie NIK wyjaśnienie Wójta nie może zostać uwzględnione, gdyż przepisy art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wprowadzają obowiązek ustalenia ceny arkusza wydruku niezależnie od liczby złożonych wniosków o ich dokonanie.

1. W siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku, a na stronie internetowej Urzędu umieszczono jedynie informację o możliwości uzyskania wglądu do tych aktów.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że o możliwości korzystania z wyodrębnionego stanowiska komputerowego interesanci są informowani przez pracowników lub w sekretariacie Urzędu, co jest standardem w większości instytucji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli str. 131, 133-134 i 140-141)

NIK zauważa jednak, że zamieszczenie w siedzibie Urzędu oraz na stronach internetowych powyższych informacji, usprawniłoby dostęp mieszkańców gminy do obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizowanie przez Wójta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

IV. Uwagi i 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) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego przekazywanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wszystkich aktów objętych zakresem przedmiotowym art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,
- 2) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy w sprawie zmian w budżecie Gminy, sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok oraz uchwały Rady Gminy w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy dotyczącej ustalenia jednorazowej opłaty za wyrażenie zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- 3) podjęcie działań w celu dostosowania postanowień uchwały Rady Gminy w sprawie uchylenia uchwały Rady Gminy dotyczącej ustalenia jednorazowej opłaty za wyrażenie zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, dotyczących daty jej wejścia w życie, do zgodności z przepisami art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,
- 4) zapewnienie niezwłocznego przekazywania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego aktów prawnych podejmowanych przez organy Gminy;
- 5) ustalenie ceny arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych.

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.

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 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Mariusz Syrek
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis