



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.13.2017
K/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/17/001 – Wykonanie wniosków z kontroli P/12/2017 – Promulgacja prawa w wersji elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Wiesław Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/29/2017 z dnia 24 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Strumieniu (43-246), ul. Rynek 4 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Grygierek, Burmistrz Miasta ² (dowód: akta kontroli str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działalność *Burmistrza* w zakresie wykonania wniosku i wykorzystania w latach 2012-2016 uwag z przeprowadzonej w 2012 r. kontroli P/12/017 „Promulgacja prawa w postaci elektronicznej”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- realizacja wniosku pokontrolnego NIK zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 listopada 2012 r.⁵, dotyczącego m.in. wystąpienia o publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego⁶ sprawozdania *Burmistrza* z wykonania budżetu za rok 2011 oraz uchwał Rady Miasta⁷ w sprawie zmian w uchwale budżetowej na rok 2012,
- przekazywanie do publikacji, począwszy od 6 grudnia 2013 r., podjętych po tym terminie uchwał *Rady* dotyczących zmian w uchwale budżetowej na kolejne lata tego okresu oraz sprawozdań *Burmistrza* z wykonania budżetu Gminy za lata 2012-2015,
- wykorzystanie zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK uwag, dotyczących konieczności zaktualizowania obowiązującej w *Urzędzie „Polityki bezpieczeństwa informatycznego”*⁸, zabezpieczenia przeciwpożarowego pomieszczenia serwerowni oraz umieszczenia dla klientów *Urzędu* informacji o dostępie do aktów prawnych w wersji elektronicznej,
- terminowe poinformowanie NIK o podjętych działaniach w celu wykonania wniosku i wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Negatywnie oceniono brak rzetelności działań *Burmistrza* w zakresie zapewnienia terminowości przekazywania do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* sprawozdań *Burmistrza* z wykonania budżetu w latach 2012-2015 oraz w zakresie realizacji

¹ Zwany dalej „Urzędem”, nr. REGON 072182516.

² Zwana dalej „Burmistrzem”.

³ Zwana dalej „NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Nr LKA – 4101-16-11/2012.

⁶ Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

⁷ Zwana dalej „Radą”.

⁸ Zwana dalej „PBI”.

wniosku pokontrolnego NIK w części dotyczącej wystąpienia do Wojewody Śląskiego⁹ o publikację podjętych przez Radę uchwał w sprawie zmian w uchwale budżetowej na rok 2012, mimo posiadania jednoznacznej opinii Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/017 „Promulgacja prawa w wersji elektronicznej” oraz rzetelność przekazanych NIK informacji

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK sformułowała jeden wniosek pokontrolny, który dotyczył przekazania do Wojewody, celem opublikowania w *Dzienniku Urzędowym* sprawozdania *Burmistrza* z wykonania budżetu za rok 2011¹⁰ oraz dziewięciu uchwał *Rady* w sprawie zmian w uchwale budżetowej na rok 2012, tj.:

- uchwały nr XVII.148.2012 z dnia 27 stycznia 2012 r.;
- uchwały nr XVIII.162.2012 z dnia 17 lutego 2012 r.;
- uchwały nr XIX.169.2012 z dnia 30 marca 2012 r.;
- uchwały nr XX.184.2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r.;
- uchwały nr XXI.194.2012 z dnia 25 maja 2012 r.;
- uchwały nr XXII.197.2012 z dnia 29 czerwca 2012 r.;
- uchwały nr XXIII.203.2012 z dnia 6 lipca 2012 r.;
- uchwały nr XXIV.207.2012 z dnia 3 września 2012 r.;
- uchwały nr XXV.213.2012 z dnia 28 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-15)

W skierowanej do NIK dnia 3 grudnia 2012 r. odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, *Burmistrz* poinformowała, że jej sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 r. zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym* pod pozycją 4167. Jednocześnie, odnosząc się do kwestii przekazania do publikacji uchwał zmieniających uchwałę budżetową na rok 2012 stwierdziła, że w dniu 22 listopada 2012 r. zwróciła się do *Wojewody* o zajęcie stanowiska w sprawie publikacji takich uchwał, gdyż w piśmie z dnia 20 czerwca 2002 r.¹¹ *Wojewoda* poinformował rady gmin i powiatów, że uchwały dotyczące zmian w budżecie gmin nie będą podlegały publikacji w *Dzienniku Urzędowym*¹².

W udzielonej na powyższe zapytanie odpowiedzi z dnia 6 grudnia 2012 r., Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach poinformował *Urząd*, że w przypadku przekazania do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* uchwał „zgodnych z wymogami technicznymi określonymi dla dokumentu elektronicznego, zostaną one niezwłocznie opublikowane”. Mimo tego, *Burmistrz* nie przekazała do publikacji ww. uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 7-15, 16-17, 18-20)

W dniu 23 kwietnia 2013 r. NIK zwróciła się¹³ do *Burmistrza* z prośbą o przekazanie dodatkowych informacji nt. realizacji zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku, a w szczególności nt. przekazania do publikacji uchwał *Rady* dotyczących zmian w uchwale budżetowej na lata 2012 i 2013. W przesłanej

⁹ Zwany dalej „Wojewodą”.

¹⁰ Sprawozdanie z 29 czerwca 2012 r.

¹¹ Pismo sygn.: OR.1710.2.2012.

¹² W piśmie zapisano, że „W wykazie (...) dotyczącym aktów podległych publikacji w *Dzienniku Urzędowym* (z zakresu właściwości RIO) po konsultacji z Regionalną Izbą Obrachunkową dokonano zmian w pkt. 15 w ten sposób, że skreślono wyrazy „i ich zmiany”.

¹³ Pismem z 23 kwietnia 2013 r., sygn. LKA-4101-16-11/2012/P/12/2017.

do NIK odpowiedzi z dnia 13 maja 2013 r. *Burmistrz* poinformowała NIK o publikacji pięciu takich uchwał, w tym jednej z 2012 r. i czterech z 2013 r.

Nie odniosła się przy tym ani do kwestii nieopublikowania dziewięciu uchwał, na które NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym, ani do tego, że nie przekazała do publikacji dwóch tego typu uchwał¹⁴ podjętych przez *Radę* w okresie od zakończenia czynności kontrolnych do dnia otrzymania odpowiedzi od Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

W wyniku kontroli stwierdzono, że z wnioskami o publikację ww. pięciu uchwał, w czterech przypadkach¹⁵ wystąpiono z zachowaniem siedmiodniowego terminu od ich przyjęcia, o którym mowa w art. 61 ust 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶, a w jednym przypadku¹⁷ z naruszeniem tego terminu¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 22, 23-24, 25-34, 44)

Po kolejnym monicie NIK ws. realizacji wniosku¹⁹, *Burmistrz* poinformowała NIK²⁰, że wystąpiła do redakcji *Dziennika Urzędowego* z wnioskiem o opublikowanie wszystkich jedenastu – nieopublikowanych dotychczas - uchwał *Rady* w sprawie zmian uchwały budżetowej Gminy na rok 2012, w efekcie czego uchwały te dnia 28 sierpnia 2013 r. zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym* pod pozycjami 5375, 5376, 5377, 5378, 5379, 5380, 5381, 5382, 5383, 5384 i 5385.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 37-39, 43)

Podczas kontroli stwierdzono, że w okresie od 28 stycznia 2013 r. do 29 grudnia 2016 r. *Rada* podjęła 46 uchwał w sprawie zmian w obowiązującej wówczas uchwale budżetowej Gminy, z czego 12 w 2013 r., po 10 uchwał w latach 2014 i 2015 oraz 14 uchwał w 2016 r. Wszystkie ww. uchwały zostały - na wniosek *Burmistrza* - opublikowane w *Dzienniku Urzędowym*, przy czym w 44 przypadkach z wnioskami o publikację występowano w okresie do siedmiu dni od daty przyjęcia, a w dwóch przypadkach z naruszeniem tego terminu²¹.

(dowód: akta kontroli str. 43-46)

W sprawie opóźnień w publikacji zmian w uchwale budżetowej Gminy na rok 2012 i nierealizowania wniosku pokontrolnego NIK, *Burmistrz* wyjaśniła, że „było to spowodowane pisemnym wystąpieniem do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego z pytaniem „(...) czy uchwały dokonujące zmian w uchwalonym w 2012 r. budżecie zostaną opublikowane w *Dzienniku Urzędowym*”, co miało związek ze stanowiskiem Wojewody Śląskiego z 2002 r., z którego wynikało, że takie uchwały „(...) nie podlegają publikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 81-83, 84-88)

Stwierdzono, że wniosek w sprawie publikacji sprawozdania *Burmistrza* z realizacji budżetu za rok 2011 skierowany został przez *Burmistrza* - na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²² - do redakcji *Dziennika Urzędowego* dnia 17 października 2012 r., a do jego publikacji doszło 22 października 2012 r.

W kolejnych latach *Burmistrz* przekazywała również do publikacji sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za lata 2012-2015, które opublikowane zostały w *Dzienniku Urzędowym* kolejno pod pozycjami 4870, 4147, 4214 i 4118, przy czym

¹⁴ Uchwała nr XXVI.221.2012 z dnia 29 października 2012 r. oraz uchwała nr XXVIII.234.2012 z dnia 30 listopada 2012 r.

¹⁵ Uchwała nr XXIX.243.2012 z dnia 21 grudnia 2012 r., uchwała nr XXX.259.2013 z dnia 28 stycznia 2013 r., uchwała nr XXXI.270.2013 z dnia 25 lutego 2013 r. oraz uchwała nr XXXII.275.2013 z dnia 26 marca 2013 r.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., zwana dalej „*usg*”.

¹⁷ Uchwała nr XXXIII.289.2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r.

¹⁸ Uchwałę przekazano do publikacji po dziewięciu dniach od przyjęcia przez *Radę*.

¹⁹ Pismo z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. LKA-4101-16-11/2012/P/12/017.

²⁰ Pismo z dnia 30 sierpnia 2013 r., sygn. OR.0711.11.2013.EK.

²¹ W ósmym i dziewiątym dniu po ich przyjęciu przez *Radę*.

²² Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm., zwana dalej „*ustawą o ogłaszaniu*”.

z wnioskami o publikację *Burmistrz* występowała każdorazowo z opóźnieniem wynoszącym od 37 do 67 dni²³ od daty ich zatwierdzenia uchwałami Rady Miasta²⁴.

W sprawie opóźnień w występowaniu przez *Urząd* o publikację sprawozdań z wykonania budżetu Gminy, *Burmistrz* wyjaśniła, że „ze względu na to, że są to bardzo obszerne dokumenty i podczas przenoszenia danych zawartych w *Sprawozdaniach do programu publikacyjnego Legislator* (wersja wymagana przy publikacji w *Dzienniku Urzędowym*) – występowały problemy techniczne z programem *Legislator*”. Do ww. wyjaśnień *Burmistrz* nie przedstawiła dokumentów potwierdzających występowanie tego typu problemów.

(dowód: akta kontroli str. 16, 21, 40-43, 47, 48-59)

W informacji z 3 grudnia 2012 r. *Burmistrz* poinformowała NIK również o wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Dotyczyły one konieczności:

- aktualizacji *PBI*, poprzez wprowadzenie uregulowań określających zasady postępowania w przypadku naruszenia ciągłości dostępu do Internetu lub funkcjonowania stron internetowych *Urzędu*, w tym strony *BIP*, oraz zasad zabezpieczenia i wykorzystywania podpisów elektronicznych będących w posiadaniu pracowników *Urzędu*;
- zamieszczenia w budynku informacji dotyczącej możliwości wykorzystania stanowiska komputerowego umożliwiającego obywatelom dostęp do interesujących ich aktów prawnych;
- podjęcia działań dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego pomieszczenia serwerowni.

(dowód: akta kontroli str. 11, 13-14, 17)

W ww. zakresie ustalono, że:

- Zarządzeniem nr 25.2014 z 6 października 2014 r. *Burmistrz* wprowadziła „*Politykę bezpieczeństwa danych osobowych*” oraz „*Instrukcję zarządzania systemem informatycznym*”. W dokumentach tych ujęto m.in. zagadnienia wynikające z ustawy o ogłaszaniu, w tym:
 - zakresy obowiązków i odpowiedzialności pracowników²⁵ uczestniczących w zadaniach związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych;
 - zasady korzystania z podpisów elektronicznych;
 - zasady postępowania w przypadku naruszenia ciągłości dostępu do internetu, w tym strony *BIP Urzędu*.

(dowód: akta kontroli str.66-74, 75, 76-80)

- Na parterze budynku *Urzędu*, obok drzwi wejściowych do Biura Obsługi Klienta, w miejscu lokalizacji stanowiska komputerowego, umieszczono informację o treści: „*Stanowisko komputerowe z dostępem do aktów prawnych w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu (bezpłatnie) w godzinach pracy Urzędu*”.
- W ramach ochrony przeciwpożarowej, pomieszczenie serwerowni zostało wyposażone w dwa czujniki wykrywające dym i ciepło oraz jeden czujnik ruchu. Zamontowano również drugi rezerwowo klimatyzator w celu zapewnienia odpowiedniej temperatury w pomieszczeniu.

(dowód: akta kontroli str.60-65)

²³ Liczba dni od daty zatwierdzenia sprawozdania przez Radę Miasta do dnia wystąpienia z wnioskiem o jego publikację wynosiła odpowiednio 37 dni, 48 dni, 67 dni i 56 dni.

²⁴ Uchwały nr XXXIV.292.2013 z dnia 27 maja 2013 r., nr XLIX.401.2014 z dnia 29 maja 2014 r., nr VII.63.2015 z dnia 28 maja 2015 r. i nr XX.174.2016 z dnia 25 maja 2016 r.

²⁵ Kierownicy referatów, pracownicy merytoryczni i administrator systemów informatycznych.

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Wystąpienie przez *Burmistrza* dopiero w sierpniu 2013 r. do *Wojewody* z wnioskami o publikację w *Dzienniku Urzędowym* jedenastu podjętych przez *Radę* – w tym dziewięciu wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK oraz dwóch kolejnych²⁶ - uchwał zmieniających uchwałę budżetową na 2012 r., mimo posiadania od grudnia 2012 r. informacji od *Wojewody* o obowiązku ich publikacji. W efekcie tego opóźnienie w publikacji ww. uchwał wyniosło od 271 do 579 dni od daty ich przyjęcia.
2. Opóźnienie przekazania *Wojewodzie* do publikacji sprawozdań z wykonania budżetu Gminy za lata 2012-2015, które wynosiło od 37 do 67 dni²⁷ od daty ich zatwierdzenia uchwałami *Rady*.

NIK nie podziela przedstawionych przez *Burmistrza* wyjaśnień w ww. sprawach, gdyż:

- wiedzę o obowiązku niezwłocznego opublikowania uchwał *Rady* w sprawie zmian w uchwale budżetowej na rok 2012 *Urząd* posiadał co najmniej od grudnia 2012 r., kiedy to wpłynęła odpowiedź *Wojewody*;
- zgodnie z przedstawionymi przez *Burmistrza* wyjaśnieniami, problemy techniczne z programem „*Legislator*” występowały rokrocznie w latach 2012-2016 jedynie w przypadku sprawozdań z wykonania budżetu, a nie dotyczyły innych – również obszernych – uchwał przyjmowanych przez *Radę*²⁸, które *Urząd* terminowo przekazywał do publikacji w *Dzienniku Urzędowym*.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości wskazują na nierzetelne działanie *Burmistrza* oraz na naruszenie art. 3 ustawy o ogłaszaniu, zgodnie z którym ww. dokumenty należy ogłosić niezwłocznie. Jednocześnie, stanowią naruszenie art. 61 ust. 2 *usg*, który zobowiązuje *Burmistrza* do niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Pamiętać przy tym należy, że publikacja tego typu dokumentów ma na celu zapewnienie jawnej gospodarki środkami publicznymi, o której mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność *Urzędu* w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego NIK oraz wykorzystanie zawartych w wystąpieniu pokontrolnym uwag.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁰, wnosi o terminowe przekazywanie przez *Urząd* do publikacji dokumentów tego wymagających.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

²⁶ Uchwała nr XXVI.221.2012 z dnia 29 października 2012 r. i uchwała nr XXVIII.234.2012 z dnia 30 listopada 2012 r.

²⁷ Liczba dni od daty zatwierdzenia sprawozdania przez *Radę* Miasta do dnia wystąpienia z wnioskiem o jego publikację wynosiła odpowiednio 37 dni, 48 dni, 67 dni i 56 dni.

²⁸ Takich jak uchwały budżetowe na kolejne lata, czy też uchwały w sprawie planów miejscowego zagospodarowania przestrzennego.

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Katowicach.

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie NIK, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosku pokontrolnego 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.

Katowice, dnia 27 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler nadzorujący
Tomasz Kaczyński
Doradca techniczny

.....