



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.08.2017
K/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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/3/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Mierzęcicach (42-460), ul. Wolności 95 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Podlejski, Wójt Gminy ² (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działalność Wójta w zakresie wykonania wniosków z przeprowadzonej w 2012 r. kontroli P/12/017 „Promulgacja prawa w postaci elektronicznej” w okresie od zakończenia tej kontroli do końca grudnia 2016 r.⁵

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego⁶ wszystkich uchwał dotyczących zmian w budżetach Gminy uchwalonych przez Radę Gminy w Mierzęcicach⁷ w okresie od 27 grudnia 2012 r. do 28 grudnia 2016 r. oraz uchwał, których brak publikacji stwierdzono w czasie kontroli w 2012 r.
- uregulowanie zagadnień związanych z realizacją wymogu określonego w art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸, tj. obowiązku publikowania w Dzienniku Urzędowym, porozumień zawieranych przez Gminę - w związku z realizacją zadań publicznych – z jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- utworzenie na terenie Urzędu wyodrębnionego stanowiska komputerowego dla interesantów, umożliwiającego im dostęp w formie elektronicznej do aktów normatywnych, w tym ich wydrukowania;
- ustalenie opłaty za wydruki w siedzibie Urzędu aktów prawnych;
- terminowe poinformowanie Izby o podjęciu działań w celu wykonania wniosków pokontrolnych.

¹ Zwany dalej „Urzędem”, nr. REGON 000540021.

² Zwany dalej „Wójtem”.

³ Zwanej dalej „NIK”, lub „Izbą”.

⁴ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁵ Zwany dalej „okresem objętym kontrolą”.

⁶ Zwany dalej „Dziennikiem Urzędowym”.

⁷ Zwana dalej „Radą”.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm., zwana dalej „ustawą o promulgacji aktów prawnych”.

Negatywnie ocenić należy jednak znaczne opóźnienie publikacji w *Dzienniku Urzędowym* jednej uchwały w sprawie zmian w uchwale budżetowej na rok 2014 oraz nieskuteczność podejmowanych przez Wójta działań w celu opublikowania w *Dzienniku Urzędowym* treści pięciu zawartych przez Gminę porozumień.

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 z dnia 30 listopada 2012 r.⁹ NIK sformułowała następujące wnioski:

1. *Przekazywanie do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał zmieniających uchwały budżetowe Gminy, w tym uchwałę budżetową na 2012 r.*
2. *Dokonanie analizy zawartych porozumień pod kątem wymogu ogłoszenia ich treści w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosownie do przepisu art. 13 pkt 6 ustawy o promulgacji aktów prawnych.*
3. *Utworzenie w siedzibie Urzędu samodzielnego, publicznie dostępnego, stanowiska komputerowego, umożliwiającego interesantom udostępnianie w formie elektronicznej aktów prawnych oraz ich wydruk.*
4. *Ustalenie opłaty za wydruki aktów prawnych w siedzibie Urzędu.*

W wyniku przeprowadzonej kontroli, w zakresie realizacji wniosków stwierdzono, że:

Wniosek nr 1

Wniosek ten został sformułowany na skutek nieprawidłowości, która dotyczyła nie skierowania do publikacji w *Dzienniku Urzędowym* czterech uchwał Rady w sprawie zmiany uchwały budżetowej w 2012 r., tj. podjętych 26 stycznia 2012 r. uchwał nr XV/115/2012 i XV/116/2012, uchwały nr XVII/136/2012 z 25 kwietnia 2012 r. oraz uchwały nr XVIII/142/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁰, Wójt poinformował Izbę, że 18 grudnia 2012 r. zwrócił się do redakcji *Dziennika Urzędowego* z wnioskiem - na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych - o opublikowanie ww. uchwał. W efekcie, dnia 19 grudnia 2012 r. uchwały te zostały ogłoszone w *Dzienniku Urzędowym* pod pozycjami nr 5971, 5972, 5973 i 5974.

(dowód: akta kontroli str. 6-12, 14-34)

W okresie od 27 grudnia 2012 r. do 28 grudnia 2016 r. Rada przyjęła łącznie 47 uchwał zmieniających obowiązujące w danym roku uchwały budżetowe, z czego dwie uchwały dotyczyły zmian w budżecie gminy na rok 2012, czternaście - na rok 2014, po jedenaście uchwał - na lata 2013 i 2015 i dziewięć uchwał - na rok 2016.

Wszystkie te uchwały zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym*, przy czym jedna z nich – uchwała Rady Nr XLI/381/2014 z 29 października 2014 r. - została opublikowana w czasie kontroli w dniu 12 stycznia 2017 r., a więc po upływie 806 dni od daty jej uchwalenia. Doszło do tego, mimo że Wójt po upływie 6 dni od podjęcia tej uchwały¹¹, zwrócił się – prawidłowo sporządzonym wnioskiem - do redakcji *Dziennika Urzędowego* o jej publikację. Uchwały tej nie opublikowano jednak, gdyż - jak wyjaśnił Wójt - wniosek ten „z przyczyn technicznych programu xml nie wpłynął do redakcji dziennika Urzędowego i nie mieliśmy informacji o niezrealizowaniu ww. wniosku”. Dopiero czynności kontrolne NIK sprawiły,

⁹ Sygn. LKA – 4101-16-15/2012.

¹⁰ Pismem z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. SE.1710.0006.2012.

¹¹ Wniosek z 4 listopada 2014 r.

że powyższa nieprawidłowość została ujawniona, a złożony ponownie dnia 10 stycznia 2017 r. wniosek skutkował opublikowaniem uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 39-39a, 40-45)

Wniosek nr 2:

Jak poinformowano *NIK* w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, pracownicy *Urzędu* zostali przez Wójta zobligowani do ogłaszania w *Dzienniku Urzędowym* zawartych przez Gminę porozumień spełniających wymagania określone w art. 13 pkt 6 ustawy o promulgacji aktów prawnych.

Ponadto, Wójt wyjaśnił, że „Po przeanalizowaniu treści dokumentów nazwanych „porozumieniem” i „umową” (...) stwierdza się, że pracownicy *Urzędu* zostali zobligowani do ogłaszania w *Dzienniku Urzędowym* treści porozumień zawierających przez Gminę (...) z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej, których przedmiotem jest realizacja zadań publicznych, zgodnie z art. 13 ust 6 ustawy o promulgacji aktów prawnych. Natomiast wszelkie inne akty traktowane są, jako umowy na wykonanie określonych usług, czynności, czynności i nie wymagają w związku z tym publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. W związku z powyższym publikowane są porozumienia (...) w celu wykonywania zadań publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 39a)

W latach 2013-2016 Wójt zawarł w imieniu Gminy siedemnaście porozumień i jeden aneks do porozumienia¹², spełniających wymóg publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. W dwunastu przypadkach treść tych dokumentów została opublikowana, a w pięciu przypadkach nie dokonano publikacji, z powodu nie otrzymania przez *Urząd* od sygnatariuszy porozumień zwrotnie podpisanych elektronicznie wersji tych dokumentów¹³. Ustalono przy tym, że *Urząd* siedmiokrotnie – bez skutku - zwracał się do pięciu podmiotów¹⁴ będących stronami porozumień o przekazanie ich – wraz z podpisami elektronicznymi - w formacie „*.zipx”.

Odnosząc się do tego, Wójt wyjaśnił, że „Publikacji dokumentów sporządzonych w formacie XML dokonuje się w formie elektronicznej. Jeżeli *Urząd* (...) nie jest w posiadaniu kompletnego dokumentu elektronicznego (dokument w formacie XML podpisany obustronnie elektronicznie z użyciem certyfikatów kwalifikowanych), tym samym nie zostanie przyjęty do publikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 39a, 59-84, 85-88)

Wniosek nr 3:

W udzielonej *NIK* odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Wójt poinformował, że w siedzibie *Urzędu* zostało utworzone samodzielne, publicznie dostępne stanowisko komputerowe, umożliwiające interesantom udostępnienie w formie elektronicznej aktów prawnych oraz ich wydruk. Fakt ten potwierdziła niniejsza kontrola. W pełni wyposażone stanowisko komputerowe¹⁵, z drukarką umożliwiającą wydruki aktów prawnych, zostało utworzone i znajdowało się w siedzibie *Urzędu* w sali nr 20.

(dowód: akta kontroli str. 46-48, 49-56)

¹² W 2013 r. zawarto jedenaście porozumień, w 2014 r. zawarto 6 porozumień i jeden aneks a w latach 2015-2016 nie zawarto porozumień.

¹³ Porozumienia te zawarte zostały i opatrzone podpisami w wersji papierowej.

¹⁴ Dwukrotnie - pismami z 25 marca i 27 sierpnia 2013 r. - do Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach; dwukrotnie - w dniach 29 marca i 11 czerwca 2013 r. - do Urzędu Miasta i Gminy Siewierz oraz po jednym razie do Urzędu Miasta w Wojkowicach (14 sierpnia 2013 r.), Starostwa Powiatowego w Będzinie (5 czerwca 2014 r.) i Urzędu Miejskiego w Tarnowskich Górach (18 sierpnia 2014 r.).

¹⁵ Stanowisko było wyposażone w biurko z krzesłem, sprzęt komputerowy (składające się z jednostki centralnej podłączonej do sieci internetowej, urządzenia podtrzymującego zasilanie w prąd, monitora, klawiatury i myszki) i drukarkę z zapasem papieru.

Wniosek nr 4:

W udzielonej *NIK* odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, *Wójt* poinformował, że 11 grudnia 2012 r. wydał zarządzenie¹⁶, w którym ustalił opłaty za wydruki aktów prawnych w siedzibie *Urzędu*.

Na podstawie sporządzonej przez *Urząd* kalkulacji¹⁷, stanowiącej załącznik do ww. zarządzenia, *Wójt* wprowadził opłaty za wydruki aktów prawnych, które wynosiły za wydruk jednej strony czarno - białej formatu A4 - 0,20 zł, a za wydruk jednej strony w kolorze w formacie A4 - 0,45 zł.

(dowód: akta kontroli str. 13, 57-58, 89-94)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie prowadzenie przez pracowników *Urzędu* monitoringu *Dziennika Urzędowego*, który pozwalałby na podjęcie właściwych kroków w sytuacji, gdy przekazane do jego redakcji akty prawa miejscowego nie zostały opublikowane. Skutkiem tego, było ponad dwuletnie opóźnienie publikacji w *Dzienniku Urzędowym* przekazanej przez *Urząd* do publikacji uchwały *Rady* Nr XLI/381/2014 z 29 października 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2014, co stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 61 ust 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸ i art. 3 w związku z art. 13 pkt 7 ustawy o promulgacji aktów prawnych.
2. Brak skutecznych działań ze strony *Wójta* w zakresie pozyskania od właściwych podmiotów elektronicznej wersji pięciu zawartych przez Gminę porozumień, które opatrzone zostały stosownym podpisem elektronicznym, co umożliwiłoby dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 13 pkt 6 ustawy o promulgacji aktów prawnych i ich opublikowanie w *Dzienniku Urzędowym*.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez *Burmistrza* wniosków z kontroli przeprowadzonej przez *NIK* w 2012 r., a w szczególności opublikowanie wszystkich uchwał dotyczących zmian w budżecie Gminy, uregulowania zasad publikacji treści zawartych porozumień, utworzenie w siedzibie *Urzędu* wyodrębnionego stanowiska komputerowego dla interesantów z dostępem do aktów prawnych, ustalenia opłaty za wydruki aktów prawnych, terminowe poinformowanie *NIK* o realizacji wniosków.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, *NIK*, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *NIK*¹⁹, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu opublikowanie zawartych przez Gminę porozumień.

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

¹⁶ Nr zarządzenia 0050.377.2012.

¹⁷ Kalkulację sporządzono wyłącznie w oparciu o koszty materiałowe, tj. koszt zakupionego papieru do kopiowania oraz koszty tuszu czarno - białego i kolorowego do drukarki.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwana dalej „ustawą o *NIK*”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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

.....