



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-03-01/2012
P/12/017

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Kamila Trzcńska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080847 z dnia 10 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Joanna Kowalska, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 080852 z dnia 19 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Legislacji, 00-582 Warszawa, Al. Jana Chrystiana Szucha 2/4 (zwane dalej RCL).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Berek, Prezes Rządowego Centrum Legislacji. (dowód: akta kontroli str. 69)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 16 października 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Realizacja zadań w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej oraz nadzór Prezesa RCL nad zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania prawa w postaci elektronicznej zleconego Centrum Projektów Informatycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej <i>CPI</i>). 2) Dokonywanie wyboru dostawców do realizacji zadań, o których mowa w pkt 1 oraz klasyfikowanie, ewidencjonowanie i rozliczanie środków finansowych w tym zakresie. 3) Realizacja zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem prawa w postaci elektronicznej.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej oraz podejmowania działań w celu nadzoru nad zleconym zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania prawa w postaci elektronicznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena dotyczy działań Prezesa RCL m.in. w zakresie:

- zapewnienia ciągłości działania systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego,
- udzielenia dwóch badanych zamówień publicznych zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej *ustawa Pzp*) oraz regulacjami wewnętrznymi,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- zapewnienia realizacji obowiązku ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej na stronach dzienników urzędowych.

Stwierdzone, w toku kontroli, nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na publikację i udostępnianie aktów normatywnych i polegały w szczególności na:

- przyjęciu w 2012 r. do publikacji w Dzienniku Ustaw dwóch aktów normatywnych (spośród 20 objętych badaniem) w formie dokumentu papierowego opatrzonego odręcznym podpisem organu wydającego (Prezesa Rady Ministrów), tj. z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³ (dalej *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych*),
- zamieszczeniu na stronach internetowych dzienników urzędowych⁴ 20 aktów prawnych (wszystkich objętych badaniem), których autentyczność i integralność potwierdzili pracownicy RCL nieposiadający upoważnienia do tych czynności, co było niezgodne z § 8 ust. 2 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 danych⁵ (dalej *rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych*).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne Prezesa RCL w celu realizacji zadań w zakresie ogłaszania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej oraz nadzór nad zleconym Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶ zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet „Publikator Elektronicznych Aktów Prawnych” (dalej *System PEAP*)⁷ oraz Edytora aktów prawnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. RCL jest państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów, do zadań której należy zapewnienie koordynacji działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej⁸.

Organizację RCL i zakres jego zadań w badanym okresie określono w Statucie stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r.⁹ oraz w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym¹⁰.

Zadania RCL w zakresie: ewidencjonowania aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw RP oraz Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, udzielania informacji o obowiązywaniu aktów prawnych, przygotowywania do przetwarzania i ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej (w tym w sieci Internet) oraz udostępniania ww. dzienników urzędowych na stronach internetowych, zgodnie

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

⁴ www.dziennikiustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl.

⁵ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁶ Obecnie zadanie to wykonuje Minister Administracji i Cyfryzacji.

⁷ W części dokumentów CPI, Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych i RCL stosowany jest skrót PAP oznaczający Publikator Aktów Prawnych.

⁸ Art. 14 a i 14 b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392).

⁹ M.P. Nr 27, poz. 448 ze zm.

¹⁰ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 139 Prezesa RCL z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji oraz zarządzeń zmieniających zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego RCL: nr 152 z dnia 7 stycznia 2010 r., nr 176 z dnia 12 maja 2011 r., nr 181 z dnia 19 września 2011 r., nr 192 z dnia 5 kwietnia 2012 r. (zwanym dalej *Regulaminem organizacyjnym RCL*).

z *Regulaminem organizacyjnym RCL*, wykonuje Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (dalej *DDUiMP*).

Wydział Informatyki w Biurze Administracyjnym (dalej *BA*), stosownie do zapisów *Regulaminu organizacyjnego RCL* współdziałał z *DDUiMP* w zakresie przygotowania do przetwarzania i ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej oraz udostępniania na stronach internetowych RCL ww. dzienników urzędowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

W trakcie kontroli ustalono, że na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 13 lipca 2012 r., zadania związane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej wykonywało 27 pracowników RCL (z tego 22 pracowników *DDUiMP* oraz pięciu pracowników Wydziału Informatyki w *BA*). Trzech z 22 pracowników *DDUiMP* potwierdzało autentyczność i integralność aktów prawnych publikowanych na stronach internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl) poprzez opatrzenie ich bezpiecznym podpisem elektronicznym. Osoby te dokonywały, przy użyciu *Systemu PEAP*, czynności ogłoszenia aktów prawnych na ww. stronach internetowych dzienników urzędowych (szerzej w pkt 1.9 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 1120-1129)

Ustalono, że spośród 27 pracowników *DDUiMP* wykonujących zadania związane z ogłaszaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej:

- 20 pracowników posiadało aktualne zakresy obowiązków,
- czterech pracowników (redaktorów technicznych¹¹) w okresie objętym kontrolą nie posiadało zakresów obowiązków. Dyrektor *DDUiMP* wyjaśnił, że osobom tym nie nadano pisemnych zakresów obowiązków, ponieważ w chwili ich zatrudnienia rozpoczęły się prace nad zmianą formuły zakresu obowiązków i zdefiniowaniem opisu stanowisk pracy. Do dnia 10 października 2012 r. prace nad opracowaniem ww. zakresów obowiązków nie zostały zakończone,
- w zakresie obowiązków jednej osoby nie uwzględniono wykonywanych przez nią czynności polegających na podpisywaniu aktów prawnych podpisem elektronicznym w celu potwierdzenia ich autentyczności i integralności oraz zamieszczania ich w elektronicznym systemie publikującym dzienniki urzędowe,
- dwóch Dyrektorów *DDUiMP*, wykonywało zadania związane z elektroniczną publikacją dzienników urzędowych. Dyrektorzy w RCL nie posiadają zakresów obowiązków. Prezes RCL wskazał, że zamieszczanie aktów prawnych w systemie prowadzonym w sieci Internet jest jednym z zadań statutowych wykonywanych przez *DDUiMP*, a wykonywanie czynności przez dyrektorów departamentów objętych zakresem zadań wynika również z przepisów ustrojowych.

Stosownie do § 6 ust. 3 pkt 2 i 3 *Regulaminu organizacyjnego RCL*, do zadań dyrektora komórki organizacyjnej należy m.in. podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących podległej komórki niezastrzeżonych do kompetencji Prezesa RCL lub wiceprezesów oraz podejmowanie decyzji lub innych rozstrzygnięć w imieniu Prezesa RCL i wiceprezesów na podstawie udzielonych pełnomocnictw.

(dowód: akta kontroli str. 14-68, 1303-1309, 1134-1135, 1493-1496)

1.2. W latach 2011 – 2012 (I półrocze) RCL poniosło ze środków budżetu państwa wydatki związane z wydawaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej

¹¹ Wykonujących zadania związane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej, obejmujące: konwersję, łamanie w makiety wydawnictw promulgacyjnych, korektę elektroniczną koloru, tekstu.

w łącznej kwocie 955,8 tys. zł, w tym w 2011 r. 903,9 tys. zł (tj. 3,5% wydatków ogółem¹²), w I półroczu 2012 r. 52,9 tys. zł (tj. 0,4% wydatków ogółem¹³).

W 2011 r. wydatki dotyczyły m.in.: stworzenia i wdrożenia systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego¹⁴ przez Unizeto Technologies S.A., opłat za certyfikaty podpisów elektronicznych kwalifikowanych i niekwalifikowanych oraz za użytkowanie domen stron internetowych (dziennikustaw.gov.pl, monitorpolski.gov.pl, dziennikiurzedowe.gov.pl, dziennikiurzedowe.pl).

W 2012 r. wydatki dotyczyły m.in. monitoringu stron internetowych dzienników urzędowych, zakupu interfejsu do systemu publikacji dzienników urzędowych, dostosowania wyglądu strony internetowej dzienników urzędowych¹⁵, udostępniania dzienników urzędowych w sieci Internet.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 691-725, 1441, 1449)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki w łącznej kwocie 586,1 tys. zł, z tego: 445,0 tys. zł poniesione na realizację dwóch objętych kontrolą zamówień publicznych¹⁶ oraz 141,1 tys. zł dotyczące czterech wydatków dokonanych bez stosowania ustawy Pzp. Wydatki te, zostały poniesione zgodnie z zawartymi umowami. RCL przeprowadziło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz zasadami określonymi w zarządzeniu Prezesa RCL nr 156 z dnia 29 stycznia 2010 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Rządowym Centrum Legislacji.

Ustalono, że umowy zawarte w wyniku badanych postępowań zabezpieczały interes zamawiającego, poprzez zawarcie w nich m.in. warunków zabezpieczających interes zamawiającego na wypadek nieprawidłowego działania zakupionych rozwiązań, warunków gwarancji nieograniczających uprawnień zamawiającego w zakresie praw autorskich oraz praw pokrewnych, możliwości dokonywania okresowych audytów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 92-232, 534-690, 726-849, 865-921)

1.3. W dniu 20 kwietnia 2011 r. zawarte zostało Porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej *Ministrem SWiA*) a Prezesem RCL w sprawie przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet oraz wykonania, udostępnienia i aktualizacji Edytora aktów prawnych (zwanym dalej *Porozumieniem*).

Określony w § 2 *Porozumienia* zakres jego realizacji dotyczył:

- przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania do 31 grudnia 2013 r. Systemu PEAP, zgodnie z określonymi w załączonych do *Porozumienia* „Założeniami do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet”,
- wykonania, udostępnienia i aktualizacji do 31 grudnia 2013 r. Edytora aktów prawnych.

¹² W 2011 r. w RCL wykonanie wydatków budżetowych wyniosło 26 155,7 tys. zł.

¹³ W I półroczu 2012 r. w RCL wykonanie wydatków budżetowych wyniosło 11 969,2 tys. zł.

¹⁴ Zakup: serwera, macierzy dyskowej, systemu wykonywania kopii zapasowych, systemu klasy SIEM NitroSecurity (narzędzie do zarządzania logami i zgodności z regulacjami oraz narzędzie którego celem jest zwiększenie bezpieczeństwa sieci), opracowania dokumentu Polityka Bezpieczeństwa Informacji, systemu udostępniania i publikowania elektronicznej wersji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, migracja, instalacja i konfiguracja oprogramowania firewall.

¹⁵ Usługa zlecona w ramach umowy zawartej z XSystem S.A. nr RCL-III-28/2012 z dnia 29 marca 2012 r. polegająca na dostosowaniu wyglądu strony internetowej dzienników urzędowych, zasad nawigacji i dokonaniu modyfikacji silnika aplikacji w celu otrzymania tożsamego wyglądu i zasad nawigacji z systemem podstawowego ogłaszania aktów prawnych, tj. z Systemem PEAP.

¹⁶ Postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę, instalację i konfigurację macierzy dyskowej (nr RCL-27-284-2011) oraz postępowanie na dostawę, instalację i konfigurację systemu klasy SIEM (nr RCL-27-285-2011).

Stosownie do § 3 ust. 2 pkt 1 *Porozumienia*, Minister SWiA, miał powierzyć realizację przedmiotu *Porozumienia* wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej podległej MSWiA. Jak ustalono w trakcie kontroli, przedmiot *Porozumienia* realizowany był przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA¹⁷.

Wybór tej jednostki (*CPI*), jak wskazał Prezes RCL, poprzedzony był analizą możliwości pozyskania wsparcia możliwie najbardziej fachowej jednostki organizacyjnej, pozostającej w strukturze albo pod nadzorem organów publicznych, zapewniającej optymalny sposób organizacji współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 263-272, 289-302)

1.4. W myśl § 3 ust. 3 *Porozumienia*, *CPI* we współpracy z RCL zobowiązane było do opracowania, w terminie 30 dni od powierzenia jej przedsięwzięcia, harmonogramu realizacji jego przedmiotu, tj. budowy systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski oraz Edytora aktów prawnych. Ustalono, że harmonogram budowy *Systemu PEAP* oraz Edytora aktów prawnych nie został opracowany w formie pisemnej.

Jak wyjaśnił Wiceprezes RCL, Pan Piotr Gryśka¹⁸, ze względu na krótki czas od chwili podpisania *Porozumienia* do wejścia w życie znowelizowanej ustawy, kolejne działania były uzgadnianie w trybie roboczym między RCL a *CPI*, tak aby zapewnić możliwość sprawnego wyboru wykonawcy i wykonania serwisu. Po zawarciu umowy między *CPI* a Polską Wytwórną Papierów Wartościowych S.A. (dalej *PWPW*) przedsięwzięcie było realizowane zgodnie z planem przewidzianym w tej umowie¹⁹. Kontrola NIK ustaliła, że pomimo braku harmonogramu budowy *Systemu PEAP* został oddany w terminie umożliwiającym RCL realizację obowiązku elektronicznego ogłaszania dzienników urzędowych.

(dowód: akta kontroli str. 70-72, 91)

1.5. Stosownie do § 2 *Porozumienia*, jego przedmiotem było również wykonanie, udostępnienie i aktualizacja do 31 grudnia 2013 r. Edytora aktów prawnych.

Prezes RCL w złożonych wyjaśnieniach podał, że RCL nie posiada informacji na temat obecnego stanu realizacji prac nad edytorem aktów prawnych. Ponadto, Prezes RCL wskazał, że *edytor aktów prawnych nie stanowi rozwiązania merytorycznie i formalnie niezbędnego dla wykonywania zadania publikacji aktów elektronicznych. Jego ujęcie w treści porozumienia stanowiło reakcję na prośbę ze strony MSWiA, aby zapewnić współpracę RCL przy ewentualnej realizacji edytora aktów prawnych, przy pełnej świadomości obydwu stron porozumienia stopnia skomplikowania zadania.*

Ponadto, Dyrektor *DDUiMP* podał, że RCL obecnie do edycji aktów prawnych wykorzystuje przede wszystkim MS Word. Edytor aktów prawnych może stanowić cenne uzupełnienie obecnych narzędzi i ułatwić w przyszłości automatyczne przetwarzanie aktów prawnych. W okresie przejściowym RCL wspólnie z Kancelarią Sejmu i Kancelarią Senatu podjęły inicjatywę opracowania jednolitego szablonu aktu prawnego, pozwalającego na korzystanie m.in. z edytora MS Word. Szablon został udostępniony na stronie internetowej RCL. Wdrożenie szablonu ułatwi w przyszłości m.in. konwersję na postać XML, dedykowaną dla aktów prawnych. Dyrektor *DDUiMP*, wyjaśnił że RCL nie korzysta z bezpłatnego edytora aktów prawnych EDAP, udostępnionego na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

¹⁷ *CPI* podlega obecnie Ministrowi Administracji i Cyfryzacji.

¹⁸ W piśmie z dnia 22 maja 2012 r.

¹⁹ *System PEAP* zbudowano w wyniku realizacji umowy nr 2011/CPI/72/PWPW z dnia 19.08.2011 r. (zwanej dalej *Umową na budowę Systemu PEAP*) zawartej pomiędzy *CPI* a *PWPW*. Umowa przewidywała realizację budowy systemu w trzech etapach z których każdy podlegał odbiorowi (etap I – w dniu 16 września 2011 r. oraz etap II i III – w dniu 17 listopada 2011 r.) Ponadto, budowa *Systemu PEAP* potwierdzona została jego odbiorem końcowym w dniu 17 listopada 2011 r.

i Administracji²⁰, ponieważ jego funkcjonalność jest niewystarczająca do pracy nad aktami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 263-272, 292-298, 490-500)

1.6. W załączniku nr 2 do *Porozumienia* określono założenia do stworzenia i utrzymywania *Systemu PEAP*.

(dowód: akta kontroli str. 268-271)

Pan Jarosław Demineta, Dyrektor *DDUiMP* wyjaśnił, że pracownicy RCL opracowali powyższe założenia w wyniku analizy uwarunkowań prawnych i dobrych praktyk w zakresie budowy portali informacyjnych, przy uwzględnieniu uwag i sugestii przekazanych przez ABW. Prezes RCL zwrócił się do Szefa ABW²¹ z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie budowy systemu i udostępniania dzienników urzędowych w wersji elektronicznej oraz wskazanie podmiotów, które – w ocenie ABW – mogłyby zapewnić adekwatny poziom bezpieczeństwa. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego ABW rekomendował rozważenie skorzystania z usług firmy hostingowej, informując jednocześnie o kompetencjach jednostki badawczo-rozwojowej *Naukowe i Akademickie Sieci Komputerowe* (NASK). Jak wskazał w swoich wyjaśnieniach Dyrektor *DDUiMP*, zwrócono się do NASK z pytaniem o możliwość świadczenia usługi hostingu. Ze względu na wysoki koszt usługi wstrzymano się z ostateczną decyzją dotyczącą budowy systemu. Ponadto, zwrócono się do innego wykonawcy o przedstawienie oferty w tym zakresie oraz rozważano możliwość wykorzystania serwerowni Ministerstwa Finansów. Jednak, w opinii Dyrektora *DDUiMP*, nie rozwiązywałoby to problemu odpowiedniego poziomu administracji. Ponadto, Pan Jarosław Demineta wskazał, że to Komitet Rady Ministrów do spraw informatyzacji na wniosek Ministra SWiA przyjął rekomendację, aby akty prawne były ogłaszane w ramach platformy ePUAP.

Dyrektor *DDUiMP* wskazał również, że ostateczna postać założeń została opracowana przez niego. Jak stwierdził, nie było konieczności ani zasadności zlecenia wykonania studium wykonalności.

(dowód: akta kontroli str. 258-272, 490-532)

1.7. Prezes RCL, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 2 *Porozumienia* wyznaczył Pana Jarosława Demineta Dyrektora *DDUiMP*, jako przedstawiciela RCL do prac w zespole projektowym, w tym również do odbioru poszczególnych komponentów systemu informacyjnego²². Ponadto, Prezes RCL zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 *Porozumienia*, wyznaczył Dyrektora *DDUiMP* do udziału w pracach komisji przetargowej powołanej w *CPI* w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego realizacji przedmiotu *Porozumienia*²³.

(dowód: akta kontroli str. 263-272)

Ustalono, że Dyrektor *DDUiMP* w dniu 9 sierpnia 2012 r. złożył (w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez *CPI*) oświadczenie o wyłączeniu z postępowania z przyczyn określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 *ustawy Pzp*. Prawidłowość realizacji systemu informacyjnego w poszczególnych etapach nie była potwierdzana przez wyznaczonego pracownika RCL, tj. Pana Jarosława Demineta, Dyrektora *DDUiMP*. Odbiór komponentów potwierdzili wyznaczeni pracownicy *CPI*. Do udziału w pracach w komisji

²⁰ Obecnie na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/185/>.

²¹ Pismo z dnia 25 listopada 2009 r.

²² Pismo z dnia 1 czerwca 2011 r. skierowane przez Wiceprezesa RCL Pana Piotra Gryskę do Dyrektora *CPI* oraz pismo z dnia 4 października 2011 r. skierowane przez Wiceprezesa RCL Piotra Gryskę do MSWiA.

²³ Pismo z dnia 15 lipca 2011 r. skierowane przez Prezesa RCL do MSWiA.

przetargowej oraz do odbiorów poszczególnych komponentów Prezes RCL nie wyznaczył żadnego innego pracownika RCL.

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 273-279, 490-500)

Dyrektor *DDUiMP* podał, że *monitorowanie realizacji przedmiotu Porozumienia, odbywało się w trybie roboczych kontaktów osobistych, telefonicznych i e-pocztowych. W tym samym trybie odbywały się uzgodnienia związane z reagowaniem na opóźnienie realizacji, przy czym celem było zapewnienie, że mimo opóźnienia nie będzie zagrożony ostateczny termin uruchomienia i udostępnienia systemu. Kierownictwo RCL było na bieżąco informowane o postępach prac w trybie roboczym, bieżące problemy były omawiane z kierownictwem MSWiA przy okazji rutynowych spotkań (posiedzeń Rady Ministrów, komitetów Rady Ministrów itp.). Nie było podstaw do dodatkowego dokumentowania działań w tym zakresie. (...) Podstawowym celem porozumienia było zapewnienie, że system informatyczny będzie udostępniony w terminie, umożliwiającym wywiązanie się z ustawowych zadań przez Prezesa Rady Ministrów i działającego w jego imieniu Rządowego Centrum Legislacji. Dodał również, że współpraca pomiędzy RCL a CPI miała charakter roboczy i poza pismami: w sprawie wyznaczenia osoby do udziału w pracach związanych z realizacją Porozumienia, dwiema notatkami²⁴ ze spotkań projektowych oraz specyfikacją wymagań dla projektu, nie była dodatkowo dokumentowana.*

(dowód: akta kontroli str. 490-500,1497-1527)

1.8. W ocenie NIK, RCL podjął prawidłowe działania w celu zapewnienia ciągłości publikacji aktów prawnych, w szczególności poprzez przygotowanie dwóch systemów informatycznych (niezależnych od *Systemu PEAP*), które mogą być wykorzystywane w przypadku problemów z działaniem *Systemu PEAP*, tj.:

1.8.1. Wykonany przez firmę Synetrix (a następnie XSystem S.A.²⁵), w 2008 r., system informatyczny przeznaczony do udostępniania Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” w postaci elektronicznej w sieci Internet. Od 2008 r., kiedy akty normatywne były wydawane w tradycyjnej formie papierowej oraz dodatkowo w formie elektronicznej, System ten służył RCL do udostępniania aktów prawnych zawartych w ww. dziennikach urzędowych. Obecnie, Wykonawca w ramach zawartej umowy²⁶ m.in.: udostępnia Dziennik Ustaw i Monitor Polski w postaci elektronicznej w sieci Internet oraz świadczy usługi jego utrzymania i konserwacji.

Dyrektor *DDUiMP* wraz z Wicedyrektorem *BA* w złożonych wyjaśnieniach wskazali, że system publikacji aktów prawnych utrzymywany przez XSystem S.A., ze względu na zapisy umowy (bez odpowiedniej gwarancji niezawodności, bez określenia wymagań na architekturę bezpieczeństwa), nie mógł być traktowany jako podstawowy serwis do ogłaszania aktów prawnych. Obecnie jest przewidziany jako system zapasowy. Jego udostępnienie publiczne pod oficjalnymi adresami stron internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikiustaw.gov.pl) oraz

²⁴ Notatki te dotyczą spotkań, które odbyły się w dniach 26 sierpnia 2011 r. i 6 października 2011 r. Brali w nich udział pracownicy RCL, CPI i PWPW. Zostały sporządzone po spotkaniach, których tematem była analiza wymagań dla projektu: Publikator Aktów Prawnych, w tym m.in.: uwagi w zakresie publikacji aktów (formaty publikacji aktów prawnych, podpisywanie aktu, publikacja wizy), statystyk (ich zakres), możliwości usunięcia aktu, wyszukiwanie aktów prawnych, RCL zaproponowało udział w przeglądach systemu na etapie wczesnych prototypów, aby móc zgłosić uwagi przed formalnymi testami (spotkanie w dniu 26.08.2012 r.); sugestie zgłoszone przez RCL w zakresie migracji danych, uwagi dotyczące zmiany szaty graficznej i struktury nawigacji w systemie, sugestie odnoszące się do zmian w banerze głównym strony (spotkanie w dniu 06.10.2012 r.).

²⁵ System wykonany przez firmę Synetrix w 2008 r. i utrzymywany przez nią do 2011 r., a od 2012 r. przez firmę XSystem S.A., która od 07.02.2012 r. przejęła zobowiązania i należności firmy Synetrix.

²⁶ Umowa z dnia 29 marca 2012 r. nr RCL-III-28/2012 zawarta na czas oznaczony z terminem obowiązywania od 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2013 r. pomiędzy XSystem S.A. a RCL.

www.monitorpolski.gov.pl) wymaga przełączenia serwerów DNS²⁷, obsługujących adresy stron tych dzienników, co trwa ok. 30 min. Ponadto, Dyrektorzy wskazali na niskie koszty jego utrzymania (od kwietnia 2011 r. - 4 114,90 zł miesięcznie) oraz jego całkowitą niezależność od systemów informatycznych administracji (system udostępniany jest na komercyjnym serwerze dostawcy usług hostingowych).

(dowód: akta kontroli str. 299-303)

1.8.2. W 2011 r. (na podstawie umowy z dnia 2 listopada 2011 r. nr RCL-III-126/2011²⁸) RCL zleciło Unizeto Technologies S.A. budowę i wdrożenie systemu udostępniania i publikacji elektronicznej wersji Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” w sieci Internet w siedzibie RCL. System ten składa się z dwóch modułów, tj.: modułu udostępniającego i modułu publikującego elektroniczne wersje Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, co pozwala zarówno na udostępnianie w sieci Internet elektronicznych wersji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, jak i zapisywanie informacji do baz danych modułów. Ustalono, że może on pobierać i przekazywać informacje o dokumentach z zewnętrznych systemów np. z systemów: Xerox DocuShare²⁹, Synetrix oraz *Systemu PEAP*. Obecnie, akty prawne udostępniane przez ww. system nie są widoczne w sieci Internet. Widoczne są tylko w wewnętrznej sieci Intranet dostępnej w siedzibie RCL, ale mogą być udostępnione w Internecie, po zmianie konfiguracji sieci i po przełączeniu serwerów DNS. Powyższy System zainstalowano na serwerach w siedzibie RCL i jest administrowany przez pracowników RCL.

(dowód: akta kontroli str. 299-302, 850-921, 1134-1151, 1196-1228, 1485-1490)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor *DDUiMP* oraz Pan Marek Lipniowiecki Wicedyrektor *BA* poinformowali, że wszystkie trzy systemy³⁰ mają identyczny interfejs użytkownika oraz zapisane są w nich te same dane. W związku z tym, w razie poważnych awarii dane mogą być odtworzone na podstawie danych z dowolnego systemu.

Jak ustalono w toku kontroli, w celu zapewnienia ciągłości publikacji aktów prawnych RCL dokonał przełączenia domen www.dziennikustaw.gov.pl oraz www.monitorpolski.gov.pl na serwer prowadzony przez firmę XSystem S.A. gdy wystąpiła awaria zasilania serwerowni *Systemu PEAP* w RCL (szerzej w pkt 1.17 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 299-302, 1294-1302, 1441-1467, 1471-1474, 1485-1490)

Prezes RCL wskazał, że zlecenie zbudowania systemu Unizeto Technologies S.A. stanowiło element przyjętej konstrukcji bezpiecznego i optymalnego w sensie efektywnościowym sposobu realizacji zadania ustawowo przypisanego RCL. Prezes RCL, podał, że *system publikacji aktów prawnych oparty jest na zwielokrotnieniu tych systemów i zapewnieniu możliwości ich niezależnego uruchamiania. Pierwotnym jest system prowadzony przez Centrum Projektów Informatycznych, oparty o dwa fizycznie niezależne serwery, wtórnymi systemami są: system oparty o sprzęt pozostający w dyspozycji RCL oraz system administrowany na zlecenie RCL przez firmę Synetrix.* Ponadto, Prezes RCL podał, że *właściwe zrealizowanie odpowiedzialności za system publikacji dzienników elektronicznych polega w moim*

²⁷ Domain Name System – system nazw domenowych.

²⁸ Do umowy zawarto aneksy: nr 1 z dnia 9 grudnia 2011 r. i nr 2 z dnia 21 grudnia 2011 r. W ramach tej umowy wykonano m.in.: projekt interfejsu użytkownika, projekt komponentów warstwowych sterowania aplikacją poszczególnych modułów systemu, projekt komponentów warstwy logiki działania aplikacji poszczególnych modułów systemu i modułów bez danych dla każdego z modułów systemu; interfejs do systemu Synetrix; migrację danych z obecnego modułu udostępniającego do modułu wdrożonego przez Unizeto; wykonanie interfejsu do *Systemu PEAP*.

²⁹ System informatyczny zarządzania dokumentami w RCL wykorzystywany w procesie publikacji aktów prawnych przez Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

³⁰ *System PEAP* oraz systemy wykonane przez XSystem S.A. i Unizeto Technologies S.A.

przekonaniu na stworzeniu niezależnych systemów operowanych przez niezależne podmioty, a nie na zdublowaniu systemów z których każdy administrowany byłby przez RCL. Ten drugi wariant koncentrowałby ryzyko techniczne i osobowe w sposób nieadekwatny do optymalnej realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 292-298)

1.9. W wyniku oględzin Systemu PEAP ustalono, że na dzień 31 sierpnia 2012 r., łącznie 12 użytkowników RCL pełniło w tym systemie dwie role: Administratora i/lub Operatora. Uprawnienia administratora Systemu PEAP posiadało 6 użytkowników (konta imienne pracowników RCL), a uprawnienia operatora - 8 użytkowników (w tym cztery konta imienne pracowników RCL oraz cztery konta o następujących nazwach: „operator”, „edziennikzapas”, „unizeto”, „pub (publikator)”).

Administrator systemu posiada uprawnienia m.in. do: dodawania użytkowników oraz określania ról jakie pełnią w systemie, zarządzania danymi dotyczącymi certyfikatów podpisu (dodawanie, aktualizowanie), prowadzenia monitoringu systemu, dokonywania zmian w zakresie ustawień witryny. Ponadto, administrator ma dostęp do serwisu sprawdzającego integralność danych.

Operator systemu posiada dostęp do funkcji dodawania aktów prawnych (nie posiada dostępu do funkcji administratora systemu).

Podczas oględzin zidentyfikowano w Systemie PEAP także jednego użytkownika pn. „Audytor”. Zgodnie z opisem ról poszczególnych użytkowników systemu (zawartym w Systemie PEAP) „Audytor” posiada uprawnienia do podglądu usuniętych z systemu aktów prawnych i innych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 89-91, 921-926, 1120-1133)

Dyrektor DDUiMP wyjaśnił, że nazwa „unizeto” jest przypisana do użytkownika wirtualnego, reprezentującego system informatyczny RCL pozwalający na automatyczne ogłaszanie (replikowanie) aktów prawnych na portalu PWPW. Nazwy „audytor”, „operator”, „edziennikzapas” i „publikator” zostały założone przez PWPW na potrzeby administrowania systemem.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1244, 1272, 1468-1470)

Jak poinformował Pan Marek Lipniowiecki, zadania operatorów w zakresie umieszczania aktów prawnych w Systemie PEAP oraz - w razie potrzeby - późniejsze korygowanie błędnych metadanych, wykonywało trzech pracowników RCL (Pan Jarosław Deminēt, Pan Grzegorz Paczowski, Pani Beata Jaszczak). Natomiast czwarty operator (Pan Bartosz Brodowski), według wyjaśnień Wicedyrektora BA, nie realizuje żadnych zadań – jego certyfikat podpisu elektronicznego jest wykorzystywany do podpisywania żądań przekazanych przez automatyczny interfejs z systemu Unizeto. (...).

Jak wyjaśnił Dyrektor DDUiMP, Administratorzy Systemu PEAP w RCL³¹, wyznaczeni zostali przez niego oraz Wicedyrektora BA. Według wyjaśnień Pana Marka Lipniowieckiego, wykonują oni zadania związane z uzupełnianiem słowników, analizą logów i generowaniem statystyk, przy czym uzupełnianie słowników odbywa się na polecenie jednego z operatorów. Statystyki są generowane w razie potrzeby na polecenie przełożonego lub z inicjatywy własnej administratora (np. w razie podejrzenia o nadmierne obciążenie systemu).

Pracownicy ci wykonują również zadania związane z analizą logów i, jak podał Wicedyrektor BA, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości informują ustnie dyrektorów, a dyrektorzy kierownictwo RCL. Dotychczas nie stwierdzono nieprawidłowości podczas logowań do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 1441-1452)

³¹ A.Koczwarą, J.Janiszewski, A.Orłowski.

1.10. RCL zleciło, w dniu 13 lipca 2011 r.³², opracowanie „Polityki bezpieczeństwa informacji dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w Rządowym Centrum Legislacji” (dalej *PBI dla RCL*) w celu stworzenia zbioru spójnych i precyzyjnych reguł i procedur dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. W dniu 14 grudnia 2011 r. Wykonawca przekazał do Rządowego Centrum Legislacji *PBI dla RCL* oraz dokument pn. „Publikacja aktów prawnych przez Rządowe Centrum Legislacji” (wersja 1.0 z dnia 27 listopada 2011 r.)³³.

W *PBI dla RCL* wskazano, że jej celem jest: zapewnienie właściwej ochrony zasobów i ustanowienie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w RCL. Opisane w niej zostały m.in.: wytyczne w zakresie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla stacji roboczych, systemów operacyjnych, urządzeń sieciowych, serwerów RCL oraz zasady, jakimi należy się kierować podczas wyboru, instalowania, konfiguracji oraz eksploatacji ww. stacji, systemów i urządzeń.

Dokumenty: *PBI dla RCL* oraz „Publikacja aktów prawnych przez Rządowe Centrum Legislacji” nie zostały przyjęte do stosowania np. w formie zarządzenia. Prezes RCL poinformował, że *PBI dla RCL* była omawiana na posiedzeniu kierownictwa RCL oraz została przekazana do stosowania dyrektorom właściwych komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 92-212, 215-237, 292-298, 534-544, 1497-1520)

Dyrektor *DDUiMP* oraz Pan Marek Lipniowiecki, Wicedyrektor *BA*, poinformowali, że pracownicy *DDUiMP* zostali pouczeni o trybie pracy z dokumentami w postaci elektronicznej i obowiązujących procedurach, natomiast Administrator Systemów Informatycznych (dalej *ASI*) ustnie polecił pracownikom Wydziału Informatyki *BA* stosowanie się do zaleceń określonych w ww. dokumentach. Zadania *ASI* wykonywał Wicedyrektor *BA*, Pan Marek Lipniowiecki, który zarządzał bieżącą pracą systemu informatycznego RCL, jak również odpowiadał za jego utrzymanie i wdrażanie technicznych zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1179-1181, 1243-1276)

Jak podał Pan Marek Lipniowiecki w zarządzeniu Nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. zaimplementowane są wybrane zalecenia sformułowane w dokumencie *PBI dla RCL*, dotyczące m.in: haseł logowania do systemu informatycznego RCL, procedury otwarcia, zmiany lub wycofania konta użytkownika, obowiązków użytkownika systemu informatycznego RCL, wykonywania zapisów kopii dziennych, tygodniowych, miesięcznych i rocznych oraz o ich przechowywaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1186)

W Zarządzeniu nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r.³⁴ określono procedury bezpieczeństwa informatycznego w RCL stosowane do gromadzenia, przetwarzania i przechowywania danych w systemie informatycznym RCL.

Reguluje ono m.in. prawa i obowiązki *ASI*, w tym nałożony na niego obowiązek zarządzania bezpieczeństwem systemu informatycznego RCL poprzez m.in.:

- otwarcie, zmianę lub wycofanie konta użytkownika,
- zabezpieczenie przed utratą danych na serwerach przez wykonywanie kopii bezpieczeństwa baz danych aplikacji i zasobów sieci,

³² Umowa nr RCL-III-68/2011 zawarta z firmą Orion Instruments Polska Sp. z o.o.

³³ Protokołem odbioru z dnia 14 grudnia 2011 r. Wykonawca – Orion Instruments Polska Sp. z o.o. przekazał „Politykę bezpieczeństwa informacji dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (wersja 1.0 z dnia 27 października 2011 r.)” oraz dokument pn. „Publikacja aktów prawnych przez Rządowe Centrum Legislacji (wersja 1.0 z dnia 27 listopada 2011 r.)”, który w wyniku uzgodnień został zmieniony (wersja 2.0) i przekazany w dniu 9 lutego 2012 r. do RCL.

³⁴ Zarządzenie uchyliło zarządzenie nr 74 Prezesa RCL z dnia 29 września 2005 r. w sprawie bezpieczeństwa informacji zmienione zarządzeniem nr 85 z dnia 26 kwietnia 2006 r.

- ochronę przed wirusami komputerowymi w sieci,
- prowadzenie ewidencji awarii systemu informatycznego RCL,
- określenie sposobu zabezpieczenia dostępu lokalnego i zdalnego do systemu informatycznego RCL, za pomocą identyfikatora i hasła logowania.

Ponadto, w ww. Zarządzeniu określono m.in. obowiązki użytkownika systemu informatycznego RCL oraz zasady określające logowanie do systemów RCL, nadawanie hasła administratora, zasady tworzenia, przechowywania, odtwarzania i kasowania kopii bezpieczeństwa (zgodnie z § 30 tworzenie kopii bezpieczeństwa w pamięciach masowych i na serwerach odbywa się zgodnie z planem tworzenia kopii bezpieczeństwa, który opracowany jest przez ASI).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 1410-1440)

1.11. Analiza przekazanych kontrolerom dokumentów, tj.:

- Zarządzenia nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie procedur bezpieczeństwa informatycznego w RCL,
- notatki służbowej z dnia 14 lipca 2011 r. dotyczącej obiegu aktu prawnego do ogłoszenia w postaci elektronicznej (opracowanej przez Pana Jarosława Demineta, Dyrektora DDUiMP i Pana Grzegorza Paczowskiego, Wicedyrektora DDUiMP),
- Zasad rejestrowania w systemie DocuShare aktów prawnych przesłanych jedynie w wersji elektronicznej,
- *PBI dla RCL*,
- dokumentu „Publikacja aktów prawnych przez RCL” (wersja 2.0. z dnia 9 lutego 2012 r.),

wykazała, że nie określono w nich dla *Systemu PEAP* m.in.: definicji zadań i odpowiedzialności poszczególnych użytkowników, zasad postępowania w sytuacji wystąpienia awarii i błędów. Ponadto, w pkt 13 *PBI dla RCL* wskazano m.in., że każdy zauważony incydent powinien zostać zgłoszony i zarejestrowany oraz „obsłużony”.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 92-212, 238-239)

Pan Marek Lipniowiecki, Wicedyrektor BA, w złożonych wyjaśnieniach podał, że nie opracowano procedur specyficznych dla *Systemu PEAP* określających osoby odpowiedzialne za nadawanie uprawnień, definicje zadań i odpowiedzialności oraz zasad wystąpienia awarii i błędów systemu, a odpowiedzialność i zadania poszczególnych osób wynikają z ich roli w RCL.

(dowód: akta kontroli str.1445-1446, 1450)

Również Pan Jarosław Deminet podał, że nie zostały opracowane procedury, w których określonyby m.in.: osoby odpowiedzialne za nadanie uprawnień poszczególnym użytkownikom *Systemu PEAP*, formę nadania uprawnień, definicje zadań i odpowiedzialności poszczególnych użytkowników (operatorzy, administratorzy, audytor), zasady postępowania w sytuacji wystąpienia awarii i błędów, sposobów przyjmowania i rozwiązywania problemów zgłaszanych przez użytkowników stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl, gdyż w jego ocenie *istniejące ogólne regulacje dotyczące procedur bezpieczeństwa informacyjnego ujęte w zarządzeniu 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. oraz w dokumencie Polityka Bezpieczeństwa Informacji dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w RCL opracowanego przez firmę Orion są wystarczające.*”

Natomiast Pan Marek Lipniowiecki wskazał, że *Zarządzenie 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie procedur bezpieczeństwa informatycznego w Rządowym Centrum Legislacji nakłada na ASI obowiązki i w ramach tych obowiązków wyznacza administratorów do poszczególnych systemów*

użytkowanych w RCL. Procedury są ustne, nie zostały one sformalizowane – spisane, ponieważ uważam, że mając niewiele systemów i pięciu pracowników wystarczające dla mnie jest wydawanie im poleceń ustnych bez zbytecznego formalizowania. (...) Procedury (...) dotyczące systemu publikacji aktów prawnych opracowanego przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. nie zostały opracowane, bo RCL jest niewielką jednostką i zadania są na bieżąco zlecane pracownikom przez ich bezpośrednich przełożonych. System funkcjonuje od początku 2012 r. i poza awarią z dnia 18 lipca 2012 r. nie wystąpiły żadne inne poważne awarie. Nie było potrzeby sformalizowania procedur dotyczących postępowania w sytuacjach awaryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1491-1494)

1.12. Trzech pracowników DDUiMP oraz Prezes i Wiceprezesi RCL wykorzystują podpisy elektroniczne podczas wykonywania zadań związanych z publikacją aktów prawnych w wersji elektronicznej.

W Wydziale Informatyki BA w RCL prowadzone były zestawienia, w których umieszczone były dane dotyczące pracowników RCL wykorzystujących podpis elektroniczny w zakresie realizowanych przez nich obowiązków³⁵.

Dane ujęte w ww. zestawieniach dotyczące certyfikatów podpisów elektronicznych operatorów Systemu PEAP były zgodne z danymi umieszczonymi na stronach internetowych www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl w zakładce „Podpis elektroniczny”.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 73-88, 376-475, 1120-1125, 1229-1239)

W regulacjach wewnętrznych RCL³⁶ nie zostały określone zasady zarządzania podpisem elektronicznym.

Pan Marek Lipniowiecki, poinformował że w RCL nie ma opracowanego i wdrożonego dokumentu regulującego zasady zarządzania podpisem elektronicznym oraz dodał, że *ASI na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej, do której należy pracownik zleca nadanie upoważnień, odnowienie lub ich unieważnienie w zakresie korzystania z podpisu elektronicznego. W przypadku unieważnienia, zależnie od polityki podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne, czynności tych musi dokonać osoba podpisująca z tym podmiotem umowę, czyli Dyrektor Biura Administracyjnego. Wnioski w tej sprawie nie są rejestrowane. Wydział Informatyki analizuje terminy zakończenia ważności certyfikatów i z odpowiednim wyprzedzeniem informuje dyrektorów odpowiednich komórek organizacyjnych o konieczności odnowienia certyfikatów podległych im pracowników.*

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 92-212, 1236-1239, 1441-1448, 1461-1462)

W złożonych wyjaśnieniach Wicedyrektor BA wskazał, że Zarządzenie nr 164 Prezesa RCL z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie zasad postępowania w RCL przy planowaniu, gromadzeniu i dysponowaniu środkami publicznymi oraz w zakresie gospodarowania i ochrony składników majątkowych reguluje zasady postępowania pracowników z kartą kryptograficzną (tj. kartą służącą do składania podpisu elektronicznego). Ustalenia kontroli wykazały, że w ww. Zarządzeniu określono ogólny zakres obowiązków osób użytkujących środki trwałe, tj. ich odbiór, użytkowanie, dbanie o powierzone środki trwałe. Zarządzenie to nie reguluje natomiast zasad bezpieczeństwa przechowywania kart kryptograficznych oraz korzystania przez pracowników z podpisu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1239, 1441-1462, 1553-1554)

³⁵ Prowadzone był dwa odrębne zestawienia dla podpisów z certyfikatem kwalifikowanym i niekwalifikowanym.

³⁶ Zarządzenie nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie procedur bezpieczeństwa informatycznego w RCL oraz w *PBI dla RCL* (wersja z dnia 27 października 2012 r.).

Prezes RCL poinformował: że nie widzi potrzeby regulowania zasad przechowywania kart służących składaniu podpisów elektronicznych. Bezpieczeństwo podpisu gwarantowane jest koniecznością zastosowania hasła/PINu do karty, co nie ma nic wspólnego z przechowywaniem karty. Jak podał Prezes RCL, w jego ocenie, bezpieczeństwo przechowywania kart z całą pewnością nie jest niższe niż bezpieczeństwa przechowywania pieczętek imiennych, których użycie – wraz z podpisem – stanowi ekwiwalent podpisu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1462, 1497-1507, 1517-1520)

1.13. Na stronach www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl zamieszczono zakładki „Kontakt” i „Pomoc”:

W zakładce „Kontakt” znajdują się m.in. telefony kontaktowe do RCL, tj. do: Kancelarii ogólnej, Departamentu Prawa Administracyjnego, Departamentu Prawa Gospodarczego, Departamentu Prawa Społecznego, Departamentu Prawa Środowiska i Infrastruktury, Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Wśród danych kontaktowych do Kancelarii ogólnej podano również adres e-mail: kancelaria@rcl.gov.pl.

W zakładce „Pomoc” umieszczono m.in. instrukcję użytkownika portalu „Użytkownik PAP – Instrukcja Użytkowania Serwisu PAP dla Publikatora Elektronicznych Aktów Prawnych (wersja 2.0 z marca 2012 r.)” z podanymi w stopce ww. dokumentu danymi adresowymi i telefonicznymi do CPI, e-mail: sekretariat@cpi.mswia.gov.pl i adres strony www.cpi.mswia.gov.pl.

(dowód: akta kontroli str. 73-88)

W dokumentach przekazanych kontrolerom, dotyczących bezpieczeństwa informatycznego (szczegółowo wymienionych w pkt. 1.11. wystąpienia) nie uregulowano zagadnień dotyczących sposobu zgłaszania problemów z dostępem do ww. dzienników urzędowych (tj. w zakresie zgłaszania ich przez Internet i na miejscu).

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 92-212)

Dyrektor DDUiMP podał, że użytkownicy korzystający ze stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl mogą zgłaszać problemy pisemnie (na adres RCL), telefonicznie lub pocztą elektroniczną na adres kancelarii RCL. Problemy te są następnie przekazywane do właściwych komórek zgodnie z ich właściwością i załatwiane w trybie analogicznym jak inne sprawy. Dyrektor DDUiMP poinformował również, że w okresie od 1 stycznia do 19 września 2012 r. do DDUiMP wpłynęły 32 zgłoszenia dotyczące serwisu i ogłaszanych aktów prawnych, na które osobiście udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 1243-1276, 1310-1409, 1493-1494)

1.14. Zgodnie z zapisami § 30 załącznika do Zarządzenia nr 188, plan tworzenia kopii bezpieczeństwa opracowywany jest przez ASI.

W toku kontroli zostały przedstawione dwa „Plany tworzenia kopii bezpieczeństwa”³⁷. Plany te, zgodnie z § 30 ust. 3 ww. zarządzenia, zawierały zakres danych, co do których tworzy się kopie bezpieczeństwa, adresy logiczne urządzeń, z których kopiowane są dane, częstotliwość tworzenia kopii bezpieczeństwa, okres i miejsce tworzenia kopii bezpieczeństwa. W ww. planach tworzenia kopii bezpieczeństwa uwzględnione zostały zbiory danych wykorzystywane w procesie publikacji aktów prawnych zapisane w systemie informatycznym RCL.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 986-1004)

³⁷ Stan na 13 lutego 2012 r. (obowiązujący od 13 lutego do 31 lipca 2012 r.) i stan na 1 sierpnia 2012 r. (obowiązujący od 1 sierpnia 2012 r. i na dzień zakończenia kontroli).

W wyniku oględzin oprogramowania do tworzenia kopii zapasowych ustalono, że wyznaczony pracownik Wydziału Informatyki BA, który dostaje codziennie powiadomienia na skrzynkę e-mail po wykonanym „backup-ie” (archiwizacji danych), automatycznie po jego zakończeniu, analizuje je i sprawdza czy zostały prawidłowo wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 63-66, 981-985)

Pan Marek Lipniowiecki w złożonych wyjaśnieniach podał, że *Informacje o błędach są zgłaszane bezpośrednio do ASI, on je nadzoruje i nimi zarządza. Działania podjęte przez pracownika monitorującego komunikaty o błędach podczas tworzenia kopii bezpieczeństwa nadzoruje i ocenia ASI.*

W przypadku komunikatu o niekompletnym backupie (nie wszystkie pliki zostały skopiowane) pracownik odpowiedzialny za backup sprawdza jakich plików brakuje i jeśli są to pliki nieistotne (np. pliki systemu operacyjnego, które i tak w przypadku awarii zostaną wgrane z płyty z systemem operacyjnym, a nie z kopii bezpieczeństwa) komunikat jest ignorowany, w przypadku nieudanej kopii bezpieczeństwa (np. z jednego z serwerów nie udało się wykonać kopii bezpieczeństwa) lub w przypadku niekompletnego, w którym brakuje istotnych plików, usuwamy przyczynę (jeśli oczywiście jest to możliwe) i albo powtarzamy operację backupu jeśli jest taka możliwość (zazwyczaj powtórzenie operacji w dzień jest bezzasadne, ponieważ dane z systemów w których aktualnie pracują użytkownicy mogą być bezużyteczne lub niekompletne) albo czekamy do następnego zaplanowanego backupu w celu otrzymania kompletnej taśmy.

Jak wskazał Pan Marek Lipniowiecki, informacje o błędach tworzenia kopii przekazywane są ustnie do ASI oraz Kierownictwu RCL.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1164, 1173-1175, 1444-1445, 1450)

Prezes RCL, odnosząc się do niedokumentowania zdarzeń jakie miały miejsce na różnych etapach procesu publikacji aktów prawnych, w złożonych wyjaśnieniach podał: *jak tylko odniosę wrażenie, że istniejące procedury nie gwarantują właściwego nadzoru nad procesem publikacji dzienników elektronicznych, przystąpię do weryfikacji kompletności i adekwatności tych procedur. Obecny zakres i brzmienie procedur jest wynikiem naszego rozeznania potrzeb w tym zakresie, jak dotąd pozytywnie zweryfikowanego w praktyce.*

(dowód: akta kontroli str. 1507-1520)

1.15. W trakcie kontroli ustalono, że stanowiska z dostępem do Systemu PEAP, zostały wyposażone w zabezpieczenie antywirusowe, które jest regularnie³⁸ aktualizowane.

(dowód: akta kontroli str. 1283-1293)

1.16. RCL zamówiło usługę monitorowania dostępności stron internetowych, na których udostępniane są dzienniki urzędowe: www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl, www.dokumenty.rcl.gov.pl, oraz dostępności jednego pliku na każdej z ww. wymienionych stron w Gdańskiej Kancelarii Finansowej. W zamówieniu wskazano, że „alerty”, tj. informacje o błędach i awariach w działaniu ww. stron internetowych wysyłane będą przez SMS na trzy telefony komórkowe oraz na trzy adresy e-mail.

Jak poinformował Pan Marek Lipniowiecki, Wicedyrektor BA, ww. informacje otrzymywali wyznaczeni pracownicy BA³⁹, a od 24 lipca 2012 r. również dyrektorzy DDUiMP.

(dowód: akta kontroli str. 1033-1038, 1170-1171, 1778)

³⁸ Skanowanie systemu na poszczególnych stacjach roboczych (komputery) następuje codziennie o godz. 12.00, zaś aktualizacja programu antywirusowego co 6 godzin.

³⁹ Pan Paweł Cholewiński, Pan Bartosz Brodowski i Pan Marek Lipniowiecki.

W wyniku szczegółowego badania raportów z monitorowania ustalono, że czas działania stron www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl w lipcu oraz w sierpniu 2012 r wynosił odpowiednio od 97% do 100%.

Ustalono, że w RCL nie dokumentowano występowania incydentów (awarii, błędów) w działaniu Systemu PEAP oraz ewentualnych czynności podjętych przez pracowników RCL w celu ich usunięcia.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1032,1039-1062)

Pan Marek Lipniowiecki podał, że *monitoring polega na odbieraniu wiadomości i podejmowaniu działań w zależności od zaistniałego problemu*, a decyzje w tym zakresie podejmuje on i Dyrektor DDUiMP. Ponadto, Pan Marek Lipniowiecki podał, że raporty tygodniowe i miesięczne dostępności stron generowane automatycznie przez system monitorowania służą do oceny efektywności pracy systemów.

Jak wskazał Wicedyrektor BA, po odebraniu wiadomości o niedostępności ww. stron internetowych, informacja jest weryfikowana. Jeżeli niedostępność dotyczy strony zamieszczonej na serwerze zapasowym firmy XSystem S.A., to jest ona o tym informowana, a informacja o niedostępności przekazywana jest ASI. Jeśli awaria dotyczy Systemu PEAP to po przekazaniu informacji do ASI podejmowane są decyzje o przełączeniu serwisu na serwer zapasowy. Jak podał Wicedyrektor BA, informacje o niedostępności stron przekazywane są ASI ustnie. Następnie, informacje te przekazywane są również ustnie Kierownictwu RCL, a poza godzinami pracy telefonicznie i sms.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1171, 1178, 1181, 1441-1467)

1.17. W pkt 3.9. – GW 05 Opis przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do Umowy na budowę Systemu PEAP) przewidziano, że wykonawca w ramach gwarancji będzie świadczył Wsparcie Techniczne dla Administratorów i Operatorów Systemu PEAP w dni robocze w godzinach 8:00 do 16:00, a wsparcie techniczne ma być dostępne w postaci pomocy technicznej dostępnej za pomocą drogi telefonicznej.

(dowód: akta kontroli str. 89-91)

Dyrektor DDUiMP oraz Pan Marek Lipniowiecki, Wicedyrektor BA, poinformowali, że RCL korzysta z asysty technicznej i wsparcia technicznego za pośrednictwem CPI. Informacje o stwierdzonych problemach oraz propozycje zmian w funkcjonalności systemu były zgłaszane do CPI w trybie roboczym (na spotkaniach lub pocztą elektroniczną).

Pan Marek Lipniowiecki, dodał również, że nie była prowadzona ewidencja zgłaszanych wykonawcy błędów funkcjonowania systemu publikacji aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1160, 1243-1276, 1447-1448, 1451)

W toku kontroli ustalono, że w dniu 18 lipca 2012 r. nastąpiła awaria zasilania serwerowni podstawowej Systemu PEAP. Pracownicy RCL, w celu zapewnienia dostępności stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl dokonali ich przełączenia na serwer obsługiwany przez XSystem S.A. - documenty.rcl.gov.pl. Następnie, po upływie dwóch godzin, strony www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl zostały przełączone na serwer zapasowy Systemu PEAP.

(dowód: akta kontroli str. 1182,1186)

Pan Marek Lipniowiecki poinformował, że o awarii w dniu 18 lipca 2012 r. zostaliśmy powiadomieni telefonicznie przez CPI. Awaria dotyczyła braku zasilania w ośrodku podstawowym. O awarii poinformowani byli dyrektorzy: G.Paczowski i M.Lipniowiecki, a następnie Kierownictwo RCL. Decyzję o przełączeniu na system

XSystem podjęli G.Paczowski i M.Lipniowiecki. Po kilku godzinach CPI udostępniło system z ośrodka zapasowego.

(dowód: akta kontroli str. 1441-1452)

W kwestii prowadzonych rozmów pomiędzy RCL a CPI, PWPW oraz MAiC o przyczynach zaistniałej awarii i sposobach zabezpieczenia Systemu PEAP przed zdarzeniami uniemożliwiającymi dokonanie publikacji aktów prawnych w wersji elektronicznej w sieci Internet, Pan Grzegorz Paczowski, Wicedyrektor DDUiMP poinformował, że *poza roboczymi kontaktami odbyło się spotkanie dyr. A. Boboli i dyr. J. Demineta oraz spotkanie Prezesa M. Berka z Ministrem A. Ręgowskim. W trakcie spotkań uzgodniono, że w związku z awarią zasilania serwer zostanie przeniesiony do nowej lokalizacji. Zgodnie z ustaleniami, Departament Informatyzacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ma opracować nowe zasady komunikowania problemów.*

Ponadto, Wicedyrektor BA podał, że RCL zostało poinformowane przez CPI, że awaria serwera podstawowego, na którym znajduje się system podstawowy, nie została usunięta i strony działają obecnie (tj. wg stanu na dzień 27 września 2012 r.) na serwerach zapasowych Systemu PEAP.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1480)

1.18. W pkt 32 załącznika nr 2⁴⁰ do *Porozumienia*, wskazano, iż Wykonawca Systemu opracuje i wdroży politykę bezpieczeństwa informacji Systemu PEAP w zakresie ustalonym z RCL i zapewni zasoby do jej utrzymania.

W toku kontroli ustalono, że polityka bezpieczeństwa informacji, o której mowa w *Porozumieniu* nie została przekazana przez CPI do RCL w celu jej weryfikacji i zgłoszenia ewentualnych uwag do jej zapisów. NIK ustaliła, że Prezes RCL nie występował do CPI o jej przekazanie.

(dowód: akta kontroli str. 263-271, 292-298, 1471-1472, 1474-1481)

W pkt 37 załącznika nr 2 do *Porozumienia* określono, że system ma umożliwiać jednoczesną pracę minimum 400 użytkowników wyszukujących i ściągających akty prawne z pełną funkcjonalnością bez widocznego spowolnienia serwisu. Ustalono również, że w *Umowie na budowę Systemu PEAP*, w pkt 3.1. – WF 15 Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do *Umowy*) określono, że system ma udostępnić Administratorom statystyki korzystania z Serwisu.

W wyniku przeprowadzonych oględzin Systemu PEAP w zakresie informacji ujętych w funkcji statystyki, umieszczonej w panelu administracja publikatora ustalono, że w ramach tej funkcji nie jest możliwe pozyskanie w RCL informacji dotyczących liczby jednoczesnych wejść do serwisu w celu pobrania aktu, przy jednoczesnym określeniu długości czasu niezbędnego do pozyskania aktu (szerzej w pkt 5 na str. 20 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1475-1476)

Pan Grzegorz Paczowski Wicedyrektor DDUiMP w złożonych wyjaśnieniach podał, że *odbioru systemu były przeprowadzane przez CPI. RCL nie ma żadnych możliwości przeprowadzania testów wydajnościowych systemu. Obecnie nie jest prowadzony monitoring liczby odwołań do stron w czasie.*

(dowód: akta kontroli str. 1477-1484)

1.19. Akty prawne, w celu ich publikacji, przesyłane są do RCL przy użyciu skrzynki podawczej, za pomocą platformy ePUAP. W wyjątkowych przypadkach, np.

⁴⁰ Założenia do stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet.

przy dużej objętości aktu, umożliwiono ich przekazywanie na płycie CD, DVD, dyskietce lub kluczu USB.

Przed wejściem w życie nowelizacji *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tj. przed 1 lipca 2011 r., Prezes RCL podjął stosowne działania w celu poinformowania organów publikujących akty prawne w dziennikach urzędowych Dziennik Ustaw i Monitor Polski o wymaganiach odnośnie aktów normatywnych przekazywanych do publikacji w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 1187-1195, 1294-1303)

Wg stanu na dzień 24 lipca 2012 r., na stronie internetowej www.dziennikiurzedowe.gov.pl zamieszczone były m.in. odnośniki do stron internetowych, na których publikowane są Dzienniki Urzędowe szesnastu ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz Dzienniki Urzędowe dziesięciu urzędów centralnych. Odnośniki do stron tych dzienników zostały zamieszczone przez RCL zgodnie z informacjami przekazanymi przez dyrektorów generalnych w odpowiedzi na pismo Wiceprezesa RCL skierowane do Premiera RM oraz wszystkich ministrów⁴¹. Ustalono, że na stronie internetowej www.dziennikiurzedowe.gov.pl, zamieszczono odnośniki do stron dzienników urzędowych 10 urzędów centralnych oraz 15 ministrów. Brak jest odnośników do stron dzienników urzędowych Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 73-88, 240-257)

Kontrola wykazała, że Minister Sportu i Turystyki oraz Minister Rozwoju Regionalnego nie wydawali dotychczas dzienników urzędowych. Z uzyskanych w toku kontroli informacji od ww. Ministrów wynika, że wszystkie niezbędne informacje (np. informacje, ogłoszenia, wyniki konkursów) publikowane są na stronach internetowych administrowanych przez te Ministerstwa. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, w chwili obecnej w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają prace nad budową elektronicznego dziennika urzędowego, natomiast w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego działania zmierzające do wydawania dziennika urzędowego zostaną podjęte w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 1278-1282)

1.20. Zgodnie z § 3 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych*, dokumenty elektroniczne (zawierające akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) mają być zgodne z wzorami aktów ogłoszonymi w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz na stronie www.dziennikiurzedowe.gov.pl.

Na stronie www.dziennikiurzedowe.gov.pl nie został zamieszczony odnośnik do wzorów aktów ogłoszonych w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych.

Jak podał Pan Jarosław Deminiet, Dyrektor DDUiMP, *przekazywanie i ogłaszanie aktów prawnych w postaci ujednoczonych dokumentów XML jest rozwiązaniem docelowym, a obecnie trwają prace nad opracowaniem schematu dla aktów prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 73-88, 289-291)

1.21. Przedmiotem *Porozumienia* (określonym w § 2) jest również utrzymanie do 31 grudnia 2013 r. *Systemu PEAP*.

Dyrektor DDUiMP poinformował, że ze względu na powiązanie *Systemu PEAP* z platformą ePUAP utrzymanie tego systemu będzie odbywało się z udziałem MAiC. Ustalona w *Porozumieniu* data wynika ze sposobu finansowania w ramach

⁴¹ Pismo z dnia 20 października 2010 r.

perspektywy finansowej i biorąc pod uwagę wymagania Unii Europejskiej, MAiC i CPI będą formalnie ponosić odpowiedzialność za utrzymanie tego systemu również po tej dacie. Jak podał Dyrektor DDUiMP, w tej sprawie utrzymywane są kontakty robocze pomiędzy RCL a Departamentem Informatyzacji MAiC. Ponadto, wskazał, że w dniu 29 sierpnia 2012 r. do Zintegrowanego Planu Informatyzacji Państwa na lata 2014 – 2020 zgłoszono kontynuację Publikatora Aktów Prawnych, realizowanego w ramach ePUAP – pod nazwą eDziennik. Jak wskazał Pan Jarosław Deminet, *inne prace obecnie nie są możliwe, ponieważ nie jest znana wysokość środków z następnej perspektywy finansowej oraz sposób ich podziału, nie rozpoczęły się także prace nad budżetem na 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 490-500, 1273, 1300-1302)

Prezes RCL podał, że RCL, pismem przekazanym do MAiC w dniu 30 kwietnia 2012 r., *wystąpiło do CPI o zawarcie dodatkowego porozumienia określającego zasady współpracy pomiędzy RCL, CPI i PWPW. (...) Rozmowy nad zawarciem tego porozumienia trwają, a reguły współpracy były także przedmiotem roboczych ustaleń z udziałem MAiC.* Celem tego porozumienia będzie określenie zasad współpracy pomiędzy stronami m.in. w zakresie: wykorzystywania elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) na potrzeby udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, wymianę informacji dotyczących przedsięwzięć związanych z rozbudową i modyfikacją oraz uzgadniania terminów wdrażania nowych wersji Systemu PEAP.

(dowód: akta kontroli str. 490-533, 1497-1527)

1.22. Ustalono, że w RCL zostały określone zasady ogłaszania aktów prawnych, o których mowa w art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, tj. w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, organ wydający ogłasza go w formie papierowej. Z informacji uzyskanych od Pana Jarosława Demineta, Dyrektora DDUiMP, zasady te zostały uzgodnione przez Prezesa RCL i Wiceprezesów RCL z Dyrektorem DDUiMP, przed wejściem w życie przepisów znowelizowanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Ostatecznie zostały one ujęte w dokumencie opracowanym przez Pana Jarosława Demineta w sierpniu br. pn. „Plan Ciągłości Działania”.

(dowód: akta kontroli str. 1528-1536)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Ustalono, że w przypadku pięciu pracowników DDUiMP (szczegółowy opis w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia), czterem pracownikom (redaktorom technicznym) nie nadano zakresów obowiązków w formie pisemnej, a nadany jednemu pracownikowi (Pani Beacie Jaszczyk) zakres obowiązków nie uwzględnił czynności polegających na podpisywaniu aktów prawnych podpisem elektronicznym w celu potwierdzenia ich autentyczności i integralności oraz zamieszczania ich w Systemie PEAP. NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej⁴², aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w formie dokumentu (standard nr 3 i 10). Pan Jarosław Deminet, Dyrektor DDUiMP podał, iż *uprawnienie p. Beaty Jaszczyk do składania podpisu elektronicznego, potwierdzającego autentyczność i integralność dzienników urzędowych oraz do umieszczania aktów na stronach internetowych nie jest uprawnieniem samoistnym. (...) robi to jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, na podstawie wyraźnego polecenia dyrektora lub wicedyrektora DDUiMP.* Ponadto, Dyrektor DDUiMP wskazał, że zamieszczanie aktów prawnych

⁴² Określonych w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

na stronie internetowej oraz składanie podpisów elektronicznych, potwierdzających autentyczność i integralność dzienników urzędowych jest wykonywane na podstawie zakresu działania *DDUiMP*. Składanie podpisu elektronicznego jest odpowiednikiem wcześniejszego podpisywania aktu do druku.

(dowód: akta kontroli str. 14-20, 31-32, 1303-1309)

Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia zapewnienia Dyrektora *DDUiMP*, że zakresy czterech osób (redaktorów technicznych) są w trakcie opracowania. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że do dnia 10 października 2012 r. prace te nie zostały ukończone, NIK wskazuje na potrzebę przyspieszenia działań w powyższym zakresie.

Ponadto, NIK zauważa, że zakres obowiązków Pani Beaty Jaszczyk powinien zostać niezwłocznie zaktualizowany, zgodnie z rzeczywistym zakresem czynności tego pracownika, tj. z uwzględnieniem wskazanego przez Dyrektora *DDUiMP*, uprawnienia do potwierdzania autentyczności i integralności aktów prawnych w zastępstwie kierownictwa *DDUiMP*. -

2. Przedmiotem zawartego pomiędzy MSWiA a RCL *Porozumienia* była nie tylko budowa *Systemu PEAP*, ale również wykonanie, udostępnienie i aktualizacja Edytora aktów prawnych do 31 grudnia 2013 r. (szczegółowy opis w pkt 1.3. - 1.5. wystąpienia). Odnosząc się do wyjaśnień Prezesa RCL, że Edytor aktów prawnych nie stanowi rozwiązania merytorycznie i formalnie niezbędnego dla wykonywania zadania publikacji aktów elektronicznych, a jego ujęcie w treści *Porozumienia* stanowiło reakcję na prośbę ze strony MSWiA, NIK zauważa, że z uwagi na zapisy *Porozumienia*, RCL powinno rozważyć zmianę treści *Porozumienia* w zakresie budowy Edytora aktów prawnych lub podjąć działania na rzecz realizacji obecnych zapisów *Porozumienia* w omawianym zakresie.

3. W opinii NIK, brak regulacji w zakresie:

- postępowania w sytuacji wystąpienia awarii, błędów *Systemu PEAP* (opis w pkt 1.11. wystąpienia);
- nadawania certyfikatów bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz postępowania z ww. podpisem elektronicznym (opisane w pkt 1.12. wystąpienia);
- przyjmowania i rozwiązywania problemów zgłoszonych przez użytkowników stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl (opis w pkt 1.13. wystąpienia),

a także niedokumentowanie poszczególnych działań podejmowanych w RCL na różnych etapach procesu publikacji aktów prawnych, w tym m.in.:

- sposobu zgłaszania i przyczyn wystąpienia awarii, błędów *Systemu PEAP*,
- wykonywania analiz monitorowania dostępności stron internetowych (na których publikowane są akty prawne) oraz wskazywania przyczyn braku dostępności tych stron,
- dokonywania analiz komunikatów błędów tworzenia kopii bezpieczeństwa w zakresie systemów i programów RCL wykorzystywanych w procesie publikacji aktów prawnych (opisane w pkt 1.11. - 1.14., 1.16. - 1.17. wystąpienia),

mogą utrudniać RCL podejmowanie skutecznych działań w zakresie nadzoru i monitoringu nad poprawnością postępowania w procesie publikacji.

Zalecenie ustalenia formalnej procedury rejestrowania i wyrejestrowywania użytkowników systemów, rejestrowania i analizowania błędów zgłaszanych przez użytkowników lub programy, opracowania polityki korzystania z zabezpieczeń kryptograficznych, opracowania procedur zapewniających szybką, skuteczną i uporządkowaną reakcję na incydenty związane z bezpieczeństwem informacji oraz ustalenia mechanizmów umożliwiających liczenie i monitorowanie rozmiarów i kosztów incydentów związanych z bezpieczeństwem informacji, zostało ujęte w Polskiej Normie, *Techniki Informatyczne, Techniki bezpieczeństwa, Praktyczne*

zasady bezpieczeństwa informacji (PN ISO/IEC 17799:2007)⁴³. W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadne jest rozważenie wprowadzenia uregulowań w ww. zakresie.

4. Prezes RCL przekazał dyrektorom departamentów do stosowania *PBI dla RCL*. Dyrektor *DDUiMP* oraz Wicedyrektor *BA* pouczyli pracowników o trybie pracy z dokumentami w postaci elektronicznej i obowiązujących procedurach oraz ustnie polecieli stosowanie się do zaleceń zawartych w tym dokumencie (opisane w pkt 1.10. wystąpienia).

NIK zwraca uwagę, że taki sposób przekazania, ważnego z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji, dokumentu nie gwarantuje, że pracownicy zapoznali się z dokumentem i przestrzegają zasad bezpieczeństwa informacji w nim zawartych oraz może utrudnić sprawowanie skutecznego nadzoru nad poprawnością jego stosowania.

5. W toku kontroli ustalono, że *System PEAP* nie umożliwia, w ramach funkcji statystyki, uzyskania przez RCL informacji dotyczących liczby jednoczesnych wejść w celu pobrania aktu, przy jednoczesnym określeniu długości czasu niezbędnego do pozyskania aktu. Powyższy wymóg określony został w pkt 37 załącznika nr 2 do *Porozumienia* oraz w pkt 3 załącznika nr 2 do *Umowy na budowę Systemu PEAP* (szczegółowy opis w pkt 1.18 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1475-1484)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że może to utrudnić RCL dokonywanie oceny aktualnego obciążenia *Systemu PEAP* przez użytkowników.

6. Kontrola NIK wykazała, że po złożeniu przez Pana Jarosława Demineta oświadczenia o wyłączeniu z postępowania na budowę systemu udostępniania dzienników urzędowych w formie elektronicznej, prowadzonego przez CPI, nie został wyznaczony do udziału w pracach komisji przetargowej, stosownie do postanowień § 3 *Porozumienia*, inny pracownik RCL. Ponadto, w dokumentacji znajdującej się w RCL, brak jest dokumentów potwierdzających udział wyznaczonego pracownika RCL przy dokonywaniu odbiorów poszczególnych komponentów systemu informacyjnego (opis w pkt 1.7. wystąpienia).

Dyrektor *DDUiMP* podał, że realizacja *Porozumienia* w zakresie udziału pracownika w pracach komisji odbywała się przede wszystkim w zakresie udziału w merytorycznym przygotowaniu postępowań, a odpowiedzialność za odbiór poszczególnych komponentów systemu ponosiło CPI jako zamawiający i jako jednostka organizacyjna dysponująca kompetencjami w zakresie prowadzenia przedsięwzięć informatycznych. Dyrektor *DDUiMP* wskazał, że jako przedstawiciel RCL brał udział w odbiorze w stopniu uzasadnionym merytorycznie, przede wszystkim w opiniowaniu i odbiorze dokumentów projektowych, co jest odzwierciedlone w szczególności w treści notatek⁴⁴ (...). Nie był możliwy ani celowy udział pracowników RCL w szczegółowych testach sprawdzających zgodność oprogramowania ze specyfikacją. Przed ostatecznym odbiorem systemu w siedzibie RCL odbyła się prezentacja wersji „beta”, w czasie której zostały jeszcze zgłoszone uwagi, uwzględnione przez wykonawcę (...). Uwagi dotyczące dokumentów projektowych i wersji „beta” były przekazane w trybie roboczym w czasie spotkań, pocztą elektroniczną i telefonicznie.”

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 1243-1276, 1497-1527)

⁴³ Zalecenia zawarte w normie zostały ujęte w: rozdziale 10.01.05 – Rejestrowanie błędów, 11.2 – Zarządzanie dostępem użytkowników, 12.3.1 – Polityka korzystania zabezpieczeń kryptograficznych, 13.1 – Zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji oraz udoskonaleniami.

⁴⁴ Notatki dotyczą spotkań, które odbyły się w dniach 26 sierpnia 2011 r. i 6 października 2011 r.

Prezes RCL, wyjaśnił, że udział Dyrektora *DDUiMP* w pracach komisji przetargowej był wynikiem rozmów z MSWiA oraz z *CPI* i związane były z opisem wymagań, które miał spełniać przyszły system. *We wszystkich tych pracach Dyrektor Deminet brał udział. Jego wyłączenie z prac komisji, zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nastąpiło po otwarciu ofert. Etap związany z oceną ofert nie był etapem, na który RCL potrzebowało mieć jakikolwiek wpływ, gdyż odbywał się w oparciu o ustalone wcześniej kryteria formalne i merytoryczne. CPI jako podmiot prowadzący postępowanie nie zgłaszał potrzeby zastąpienia Pana Dyrektora Demineta innym przedstawicielem RCL, brak było także takiej potrzeby w naszej ocenie.* Ponadto, Prezes RCL, w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że Pan Dyrektor Jarosław Deminet brał udział w procesie weryfikowania wszystkich istotnych z punktu widzenia RCL elementów systemu.

(dowód: akta kontroli str. 490-500, 1497-1527)

Zdaniem NIK, wyznaczenie do udziału w pracach komisji przetargowej, w zastępstwie Pana Jarosława Demineta, innego pracownika RCL oraz formalne udokumentowanie udziału przedstawiciela RCL w odbiorach poszczególnych etapów przedmiotu *Porozumienia*, ułatwiłoby Prezesowi RCL, jako głównemu użytkownikowi *Systemu PEAP*, zgłoszenie ewentualnych uwag na poszczególnych etapach budowy *Systemu PEAP*.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezes RCL nie występował do *CPI* o przekazanie polityki bezpieczeństwa informacji dla *Systemu PEAP*.

W pkt 32 załącznika nr 2 do *Porozumienia*, określono, że Wykonawca *Systemu* opracuje i wdroży politykę bezpieczeństwa informacji projektowanego systemu w zakresie ustalonym z RCL i zapewni zasoby do jej utrzymywania.

W toku kontroli ustalono, że polityka bezpieczeństwa informacji, o której mowa powyżej, nie została przekazana przez *CPI* do RCL w celu jej weryfikacji i zgłoszenia przez RCL ewentualnych uwag do jej zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 263-271, 292-298, 1471-1472, 1474-1481)

Prezes RCL, Pan Maciej Berek, w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że (...) *wykonawca nie miał obowiązku przekazywać opracowanej polityki bezpieczeństwa do RCL, w związku z tym RCL nie dysponuje informacją czy i w jakiej formie polityka bezpieczeństwa została opracowana.*

Pan Grzegorz Paczowski, Wicedyrektor *DDUiMP* w złożonych wyjaśnieniach podał, że *CPI* nie zwracało się do RCL o dokonanie oceny *Polityki Bezpieczeństwa Informacji*. RCL nie weryfikowało realizacji przez *CPI* wymogów w zakresie bezpieczeństwa systemu. Pan Grzegorz Paczowski dodał, że ocena takiego dokumentu przez RCL wymagałoby zapewne skorzystania z usług doradców zewnętrznych. *Postępowanie takie byłoby nieracjonalne.*

Jak wskazał Pan Marek Lipniowiecki, Wicedyrektor *BA*, *CPI* nie zwracało się do *Biura Administracyjnego* w sprawie projektu *Polityki Bezpieczeństwa Informacji dla systemu publikacji aktów prawnych dla systemu opracowanego przez PWPW*.

(dowód: akta kontroli str. 263-271, 292-298, 1471-1472, 1474-1481)

W ocenie NIK, niepodjęcie przez RCL działań w celu pozyskania polityki bezpieczeństwa informacji dla użytkowanego *Systemu PEAP* wskazuje na niedochowanie należytej staranności przy realizacji postanowień *Porozumienia*.

2. Trzy osoby wykonujące w RCL czynności związane z potwierdzaniem autentyczności integralności aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim (tj. Pan Jarosław Deminet, Dyrektor DDUiMP, Pan Grzegorz Paczowski Wicedyrektor DDUiMP oraz Pani Beata Jaszczuk – starszy referent w DDUiMP), nie zostały upoważnione przez Prezesa RCL do podpisywania w jego imieniu aktów prawnych bezpiecznym podpisem elektronicznym w celu zagwarantowania autentyczności i integralności dzienników urzędowych (opis w pkt 1.1. wystąpienia).

Zamieszczanie aktów prawnych na stronach internetowych www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl przez osoby nieupoważnione przez organ wydający dzienniki urzędowe było działaniem niezgodnym z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, który stanowi, że autentyczność i integralność dzienników urzędowych jest zagwarantowana bezpiecznym podpisem elektronicznym organu lub osoby uprawnionej przez organ wydający dzienniki urzędowe.

Prezes RCL w złożonych wyjaśnieniach poinformował, że w przypadku Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego akty prawne są ogłaszane z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przez Prezesa lub Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji – i to te osoby składają podpisy elektroniczne stanowiące „wizę”. (...) Podpisy elektroniczne upoważnionych pracowników Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, którymi są opatrzone akty prawne ogłoszone w postaci dokumentu elektronicznego, służą jedynie zagwarantowaniu autentyczności i integralności tych dokumentów oraz wskazaniu daty zamieszczenia aktu, a składanie tych podpisów nie jest czynnością decydowania o ogłoszeniu aktów prawnych, a jedynie technicznym wykonaniem tej decyzji.

Ponadto, Prezes RCL wskazał, że zamieszczanie aktów prawnych w systemie prowadzonym w sieci internet jest statutowym zadaniem Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, a wykonywanie przez dyrektorów departamentu czynności objętych zakresem zadań danego departamentu także wynika z przepisów ustrojowych. Dyrektorzy nie otrzymują (...) odrębnych zakresów zadań. Ewentualne upoważnienie pracowników departamentów do wykonywania przez pracowników tych departamentów czynności w przypadku nieobecności dyrektorów jest przeze mnie dopuszczone, pod warunkiem jasnego określenia w ramach departamentu zakresu tego typu upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 14-52, 57-68, 292-298, 1303-1309, 1497-1507, 1517-1520)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie podjętych przez Prezesa RCL działań organizacyjnych w celu realizacji zadań związanych z publikacją aktów prawnych w wersji elektronicznej oraz nadzoru nad zadaniem stworzenia i utrzymania Systemu PEAP. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności podjęcie działań w celu zapewnienia ciągłości działania Systemu PEAP. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej.

2. Realizacja przez Prezesa RCL zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

2.1. Dyrektor DDUiMP podjął działania w celu zorganizowania w RCL obiegu aktów prawnych kierowanych do ogłoszenia w formie elektronicznej, poprzez opracowanie w 2011 r. wewnętrznej instrukcji dotyczącej tego procesu. NIK

przyjmuje wyjaśnienia Dyrektora *DDUiMP*, że nie uwzględniono w tej instrukcji, ani nie opracowano odrębnej procedury postępowania z aktami przekazanymi do RCL w postaci innej niż plik w formacie XML, ponieważ dotyczyłoby to przypadków wyjątkowych i jednostkowych, wymagających zapewne jednostkowych uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 966-980, 1295, 1297)

2.2. W okresie od stycznia 2012 r. do sierpnia 2012 r. ze stron internetowych Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego pobrano 2 610,8 tys. aktów prawnych⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1475-1476)

2.3. Stosownie do zapisów § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, struktura aktu prawnego zdefiniowana w schemacie XML jest zgodna ze strukturą aktów podlegających ogłoszeniu określoną w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego, opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁴⁶ weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

Zgodnie z art. 15 ust. 7 *ww. ustawy*, w przypadku ogłoszenia aktu normatywnego, lub innego aktu prawnego w formie dokumentu elektronicznego, wiza organu wydającego dziennik urzędowy nadawana przy skierowaniu aktu do ogłoszenia jest opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy.

Szczegółowe badanie 20 aktów prawnych⁴⁷ opublikowanych w formie elektronicznej w okresie od 1 stycznia do 17 sierpnia 2012 r., wykazało, że:

⁴⁵ W styczniu - 328 690, lutym - 369 189, marcu - 350 098, kwietniu - 287 227, maju - 317 272, czerwcu - 302 965, lipcu - 303 941, sierpniu - 351 435 aktów prawnych.

⁴⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

⁴⁷ Dobór próby do badania został dokonany losowo z użyciem narzędzia informatycznego „Pomocnik kontrolera” – losowanie proste. Wylosowano łącznie 20 aktów prawnych ogłoszonych w 2012 r., w tym: 10 aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw oraz 10 aktów prawnych ogłoszonych w dzienniku urzędowym „Monitor Polski”. I tak:

- 10 spośród 937 aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw: **poz. 7** Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (dalej *poz. 7*), **poz. 33** Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia i odwołania czasu letniego środkowoeuropejskiego w latach 2012–2016 (dalej *poz. 33*), **poz. 34** Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2011 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych z Rejestru Dowodów Osobistych w trybie ograniczonej transmisji danych (dalej *poz. 34*), **poz. 54** Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (dalej *poz. 54*), **poz. 71** Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie określenia wzoru zawiadomienia osoby skazanej o przekazaniu wyroku do wykonania w państwie członkowskim Unii Europejskiej (dalej *poz. 71*), **poz. 326** Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie bezpiecznego uprawiania żeglugi przez jachty morskie (dalej *poz. 326*), **poz. 478** Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie inspekcji badań klinicznych (dalej *poz. 478*), **poz. 490** Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych oraz ustawy o sporcie (dalej *poz. 490*), **poz. 674** Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (dalej *poz. 674*); **poz. 669** Protokół między Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego na lata 2011–2014, podpisany w Pradze dnia 24 stycznia 2012 r. (dalej *poz. 669*);

- 10 spośród 590 aktów prawnych opublikowanych w Monitorze Polskim: **poz. 23** Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2011 r. (dalej *poz. 23*), **poz. 59** Komunikat Nr 02/2012/(DOKE) Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie stałych stóp procentowych – stóp CIRR (stóp referencyjnych oprocentowania rynkowego) dla poszczególnych walut,

- 17 aktów prawnych, przekazanych do RCL w celu ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, spełniało wymagania określone w §§ 3 i 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, tj. zostały sporządzone w formacie XML oraz opatrzone przez właściwe organy bezpiecznym podpisem elektronicznym. Prezes RCL, zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, przed ogłoszeniem tych aktów nadał im wizę opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym.
- trzy objęte badaniem akty prawne (dwa rozporządzenia i jedna umowa międzynarodowa)⁴⁸ przekazane zostały przez Prezesa Rady Ministrów do RCL w formie papierowej. Rozporządzenia przekazano do RCL⁴⁹ również w formie elektronicznej (format *.doc.⁵⁰). Umowa międzynarodowa, zgodnie z art. 18a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁵¹ ogłaszana jest w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁵², z tym, że podstawą do ogłoszenia jest oryginał dokumentu w postaci papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 927-965)

Ustalono, że od dnia 1 października 2012 r. akty prawne podpisane przez Prezesa Rady Ministrów i ogłoszone na stronach www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl przekazywane były do RCL w formie pliku w formacie XML, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym Prezesa RM. Do dnia 16 października 2012 r. do RCL zostało przekazanych sześć aktów prawnych w wersji elektronicznej z podpisem elektronicznym Prezesa Rady Ministrów, które zostały ogłoszone na ww. stronach w dniach 1 października 2012 r. (poz. 1086 Dziennika Ustaw), 3 i 4 października 2012 r. (odpowiednio poz.: 683 i 693 Monitora Polskiego), 5, 9 i 10 października 2012 r. (odpowiednio poz.: 1103, 1111 i 1119 Dziennika Ustaw)⁵³.

ogłaszanych okresowo przez Sekretariat Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (dalej *poz. 59*), **poz. 142** Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 października 2011 r. o nadaniu odznaczeń (dalej *poz. 142*), **poz. 145** Komunikat Nr 03/2012/(DOKE) Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie stałych stóp procentowych – stóp CIRR (stóp referencyjnych oprocentowania rynkowego) dla poszczególnych walut, ogłaszanych okresowo przez Sekretariat Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (dalej *poz. 145*), **poz. 174** Komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 19 marca 2012 r. o podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej zmiany Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 (dalej *poz. 174*), **poz. 278** Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2011 r. o nadaniu orderu (dalej *poz. 278*), **poz. 329** Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2011 r. o nadaniu orderów (dalej *poz. 329*), **poz. 457** Uchwała Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 28 maja 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie warunków i zasad sprzedaży przez Narodowy Bank Polski monet, banknotów i numizmatów przeznaczonych na cele kolekcjonerskie oraz na inne cele (dalej *poz. 457*), **poz. 518** Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2012 r. nr 110-28-12 w sprawie odwołania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (dalej *poz. 518*), **poz. 547** Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lutego 2012 r. o nadaniu orderu (dalej *poz. 547*).

⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia i odwołania czasu letniego środkowoeuropejskiego w latach 2012–2016 (poz. 33 Dziennika Ustaw), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (poz. 674 Dziennika Ustaw) oraz Protokół między Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Szkolnictwa, Młodzieży i Kultury Fizycznej Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego na lata 2011–2014, podpisany w Pradze dnia 24 stycznia 2012 r. (poz. 669 Dziennika Ustaw) - umowa międzynarodowa.

⁴⁹ Przekazane do RCL za pośrednictwem poczty e-mail Kierownictwa Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w RCL.

⁵⁰ Format pliku tekstowego programu MSWord.

⁵¹ Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

⁵² Dz. U. Nr 64, poz. 565, ze zm.

⁵³ Opublikowane w Dzienniku Ustaw: poz. 1086 - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. w sprawie przedterminowych wyborów burmistrza Kłodawy w województwie wielkopolskim; poz. 1103 - Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2012 r. w sprawie wykazu spółek będących założycielem lub właścicielem ponadlokalnego lotniska użytku publicznego, lub nim zarządzających;

Aktom tym, przy skierowaniu ich do ogłoszenia, Prezes RCL nie nadał wizerunku opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym (szerzej w pkt 1 na str. 29-30 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1537-1552)

Zgodnie z art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Akty prawne ogłaszane były w Dzienniku Ustaw RP i Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” w terminie od jednego do 92 dni roboczych od dnia rejestracji w RCL. I tak:

- w terminie do 2 dni roboczych opublikowano cztery akty prawne;
- w terminie od 3 do 10 dni roboczych opublikowano 11 aktów prawnych⁵⁴;
- w terminie od 11 do 92 dni roboczych opublikowano pięć aktów prawnych⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 927-963)

Kontrola wykazała, że najdłużej trwała publikacja czterech postanowień Prezydenta RP o nadaniu odznaczeń i orderów. Zostały one opublikowane w terminie od 40 do 92 dni roboczych od dnia ich rejestracji⁵⁶. Ponadto, jak ustalono w toku kontroli trzy rozporządzenia opublikowane zostały po upływie 10 i 20 dni roboczych od dnia rejestracji⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 930-931, 953-963)

Dyrektor DDUIMP w wyjaśnieniach, podał że (...) *czas trwania prac redakcyjnych związanych z przygotowaniem każdego aktu do druku lub do udostępnienia w Internecie zależy od rodzaju aktu, jego wielkości i stopnia skomplikowania, a także od liczby aktów skierowanych do ogłoszenia.* Ponadto, Dyrektor DDUIMP, wskazał że *czynności techniczne i redakcyjne są pracochłonne, a różnica w wyglądzie aktu skierowanego do ogłoszenia i ogłoszonego – wyraźna oraz, że każdy z aktów prawnych został ogłoszony w terminie, wynikającym z czasu trwania procesu jego weryfikacji, wizowania i technicznego przygotowania do ogłoszenia.*

(dowód: akta kontroli str. 1249-1252, 1270-1271)

poz. 1111 - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich; poz. 1119 - Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 października 2012 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2012 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych; oraz opublikowane w Monitorze Polskim: poz. 693 - Zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji i poz. 683 - Zarządzenie Nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 września 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości.

⁵⁴ W tym sześć aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw (poz. 7, poz. 33, poz. 34, poz. 54, poz. 71 i poz. 669) oraz pięć aktów prawnych opublikowanych w dzienniku urzędowym Monitor Polski (poz. 23, poz. 145, poz. 174, poz. 457, poz. 518).

⁵⁵ W tym jeden akt prawny opublikowany w Dzienniku Ustaw (poz. 326 - opublikowany w terminie 20 dni roboczych od daty wpływu do RCL), oraz pięć aktów prawnych opublikowanych w dzienniku urzędowym Monitor Polski (opublikowane w terminie: 40 dni roboczych - poz. 142, 81 dni roboczych - poz. 547, 82 dni roboczych - poz. 278, 92 dni roboczych - poz. 329).

⁵⁶ Poz. 142 - Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 października 2011 r. o nadaniu odznaczeń (opublikowana w terminie 40 dni roboczych), poz. 547 - Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lutego 2012 r. o nadaniu orderu (opublikowana w terminie 81 dni roboczych), poz. 278 - Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2011 r. o nadaniu orderu (opublikowane w terminie 82 dni roboczych), poz. 329 - Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2011 r. o nadaniu orderów (opublikowane w terminie 92 dni roboczych).

⁵⁷ Poz. 54 - Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – ogłoszona po upływie 10 dni od dnia rejestracji, poz. 71 - Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie określenia wzoru zawiadomienia osoby skazanej o przekazaniu wyroku do wykonania w państwie członkowskim Unii Europejskiej – ogłoszona po upływie 10 dni od dnia rejestracji, poz. 326 - Rozporządzenie Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie bezpiecznego uprawiania żeglugi przez jachty morskie – ogłoszona po upływie 20 dni od dnia rejestracji.

Prezes RCL w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że wyrażenie „niezwłocznie” oznacza tyle co, bezpośrednio po wykonaniu wszystkich wymaganych czynności oraz przy uwzględnieniu koniecznego zarządzania danym procesem. Zarządzanie musi być oparte o umiejętność rozumienia typu aktu, jego daty wejścia w życie, pilności wynikającej z innych okoliczności, wzajemnego powiązania i relacji pomiędzy aktami. Przygotowanie aktu do publikacji obejmuje szereg czynności o charakterze prawnym i technicznym, (...) Czasochłonność tych czynności zależy także od długości tekstu i jego skomplikowania redakcyjnego (np. liczne i złożone tabele). W przypadku poszczególnych aktów publikacja może nastąpić w ciągu kilkudziesięciu minut po przekazaniu aktu (np. w przypadku ogłaszania żałoby narodowej). Zwykły czas pracy nad aktem przygotowywanym do publikacji wynosi od kilku do kilkunastu dni – i w takim czasie publikowana jest większość aktów prawnych. W przypadkach uzasadnionych publikacja może mieć miejsce później.

(dowód: akta kontroli str. 1503-1505, 1519)

2.4. Zgodnie z art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ (dalej *K.p.a.*), jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

Zgodnie z art. 224 *K.p.a.*, ilekroć w przepisach działu VIII *K.p.a.* jest mowa o organach państwowych - rozumie się przez to także organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Stosownie do § 14, w związku z § 8 pkt 17 zarządzenia w sprawie regulaminu organizacyjnego RCL, do zakresu zadań Departamentu Prawnego i Orzecznictwa należy m.in. prowadzenie spraw wynikających z przepisów o dostępie do informacji publicznej.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 23 sierpnia 2012 r. do RCL wpłynął jeden wniosek o udostępnienie aktów normatywnych zawartych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim⁵⁹. Przedmiotowy wniosek został przekazany, według właściwości, do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz w prośbą o interwencję w zakresie zapewnienia dostępu osadzonemu w zakładzie karnym do wyszczególnionych przez niego aktów prawnych⁶⁰. Przekazanie wniosku nastąpiło w terminie 43 dni od dnia wpływu pisma do RCL. Jednocześnie RCL, w piśmie z dnia 4 kwietnia 2012 r., poinformowało wnioskodawcę, że nie jest właściwe do udzielenia mu odpowiedzi we wnioskowanej przez niego sprawie i przekazało ją wg właściwości Ministrowi Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

2.5. Na podstawie art. 20b ust. 1 i 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski przechowuje akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tych dziennikach w formie dokumentów elektronicznych oraz przechowuje w całości po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników, w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem.

Zgodnie z § 17 ust. 1 i 7 zarządzenia nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL⁶¹, dokumentacja archiwalna wytworzona w toku pracy redakcji Dziennika Ustaw RP i Monitora

⁵⁸ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵⁹ Wniosek z dnia 21 lutego 2012 r.

⁶⁰ Pismo z dnia 4 kwietnia 2012 r., nr RCL DPiO 561-54-12.

⁶¹ Zmienione zarządzeniami Prezesa RCL: Nr 134 z dnia 11 grudnia 2008 r., Nr 137 z dnia 31 grudnia 2008 r. Nr 150 z dnia 12 października 2009 r. oraz Nr 169 z dnia 20 października 2010 r.

Polskiego jest przekazywana do Archiwum zakładowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w celu zapewnienia jej wieczystego przechowywania.

Prezes RCL, w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 20b ust. 3 ww. ustawy, przekazywał do KPRM po jednym egzemplarzu wydruku Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego poświadczonych za zgodność z oryginałem.

Prezes RCL, stosownie do wymogów określonych w art. 20b ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, co miesiąc przekazywał Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu oraz do Biblioteki Narodowej, poświadczony za zgodność z oryginałem wydruki Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego zawierające akty prawne ogłoszone w 2012 r. w celu ich przechowywania.

(dowód: akta kontroli str. 476-489, 494, 502)

Zgodnie z art. 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁶², materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, są m.in. dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto, stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 ww. ustawy organy państwowe obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, a także nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw.

Sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi powstającymi w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, zasady ich ewidencjonowania, przechowywania i klasyfikowania oraz ich zabezpieczenia przed utratą i nieuprawnionymi zmianami, jak również zasady i tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz zasady i tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi⁶³.

W obowiązującej w RCL Instrukcji Kancelaryjnej⁶⁴ oraz w Rzeczowym Wykazie Akt⁶⁵ brak jest zapisów odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną (m.in. dotyczącej przyjmowania aktów prawnych w postaci elektronicznej) oraz archiwizacji dokumentacji w postaci elektronicznej (w tym publikowanych aktów prawnych). Ponadto, Instrukcja ta nie określa sposobu rejestrowania, znakowania spraw i zakładania teczek oraz zasad załatwiania spraw, przygotowywania pism, wysyłania korespondencji, archiwizacji dokumentacji otrzymanej przez RCL drogą elektroniczną. Nie ustala też zasad podpisywania pism oraz innej dokumentacji podpisem elektronicznym oraz nie określa zasad archiwizowania dokumentów elektronicznych – w tym elektronicznych wersji dzienników ustaw oraz plików zawierających ogłaszane akty prawne.

Pan Tomasz Raszczepkin, Wicedyrektor BA podał, że na bazie platformy Xerox DocuShare⁶⁶, uwzględniając m.in. doświadczenia z wykorzystania tego systemu, został stworzony elektroniczny system kancelaryjny, który m.in.: zapewnia integralność dokumentów i metadanych polegającą na zabezpieczeniu przed wprowadzeniem zmian; zabezpiecza przed wprowadzaniem zmian w dokumentach

⁶² Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

⁶³ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

⁶⁴ Stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL (ze zm.).

⁶⁵ Zarządzenie Nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL (ze zm.).

⁶⁶ System DocuShare CPX został zaimplementowany w związku z potrzebą wprowadzania elektronicznego obiegu dokumentów w Departamencie Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

spraw załatwionych; zabezpiecza przed usunięciem dokumentów z systemu z wyjątkiem czynności dokonywanych w ramach ustalonych procedur; zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwanie; umożliwia odczytanie metadanych dla każdego dokumentu; identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanych; zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów i metadanych; wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt; wspomaga i dokumentuje proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną oraz może pełnić rolę składnicy akt.

Ponadto, Wicedyrektor BA poinformował, że obecnie *trwają prace nad nową instrukcją kancelaryjną Centrum, która będzie uwzględniała system elektronicznego zarządzania dokumentem, a wydawane w postaci elektronicznej Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” będą archiwizowane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, analogicznie jak wszelkie inne dokumenty istniejące w postaci elektronicznej, a podlegające archiwizowaniu. Aktualnie - trwa proces uzgadniania instrukcji z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych proces ten nie został zakończony.*

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 476-489, 494, 502, 1063-1119)

2.6. Zgodnie z art. 28b ust. 1 pkt 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia, udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych RCL.*

W toku kontroli ustalono, że na stronach internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl), RCL poza aktami prawnymi ogłoszonymi w 2012 r., udostępnił również dzienniki urzędowe wydane w latach poprzednich. Na każdej z ww. stron zamieszczono informację, iż baza nie obejmuje okresu za lata 1940 - 1943 (okres II wojny światowej).

Analiza zamieszczonych na ww. stronach roczników ww. dzienników urzędowych wykazała, że na stronie Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego brak jest również niektórych aktów prawnych wydanych w innych latach niż wskazane przez RCL na stronach dzienników urzędowych. I tak, w udostępnionych Dziennikach Ustaw brak jest łącznie 603 aktów prawnych⁶⁷, na stronie Monitora Polskiego nie zamieszczono żadnego z aktów prawnych wydanych w latach 1921 – 1945, a wśród Monitorów za lata 1948 i 1952 brakuje 45 numerów⁶⁸.

Dyrektor DDUiMP wyjaśnił, że *kopie aktów prawnych ogłoszonych wcześniej wyłącznie w obowiązującej wersji papierowej są zamieszczane na stronach internetowych jedynie w celach informacyjnych. (...) Informacja o braku w bazie aktów prawnych z lat 1940 – 1943 jest związana z założeniem, że na stronach RCL będą ogłoszone te akty prawne, które były realnie obowiązujące na terenie Polski. W latach 1940 – 1943 żadne takie akty nie były ogłaszane. Częściowy brak innych aktów ma charakter czasowy. Celem RCL jest umieszczenie na stronie kopii wszystkich aktów ogłoszonych w latach 1918 – 1939 i od 1944 r. Obecnie trwa uzupełnianie brakujących opisów do aktów, których skany posiadamy, potem stopniowo jest planowane uzupełnianie pozostałych. (...) jest to proces pracochłonny, a wszystkie czynności z tym związane są wykonywane przez pracowników RCL równoległe do bieżących obowiązków.*

⁶⁷ Dotyczy to aktów zawartych w następujących Dziennikach Ustaw: Nr 121 z 1920 r., Nr od 71 do 105 z 1939 r., Nr 16-66 z 1949 r., Nr 60 i 61 z 1961 r., Nr 37 z 1969 r., Nr 42 z 1976 r., Nr 28 (poz. 130-132) z 1980 r., Nr 154 z 1995 r., Nr 112 (poz. 1320, 1321 i 1322) z 1999 r.

⁶⁸ W tym: 26 numerów dzienników wydanych w 1948 roku oraz 19 numerów dzienników wydanych w 1952 roku.

(dowód: akta kontroli str. 304-365, 1243-1277)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W obowiązującej w RCL Instrukcji Kancelaryjnej oraz w Rzeczowym Wykazie Akt⁶⁹ brak jest zapisów odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną (m.in. dotyczącej przyjmowania aktów prawnych w postaci elektronicznej) oraz archiwizacji elektronicznych wersji dzienników ustaw do czasu ich przekazania do brakowania albo do archiwum państwowego (w tym publikowanych aktów prawnych).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 1229-1242)

NIK zauważa wprawdzie, że RCL podjęło już prace nad nową instrukcją kancelaryjną RCL, która będzie uwzględniała system elektronicznego zarządzania dokumentami oraz, że trwa proces jej uzgadniania z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych, to jednak, zdaniem NIK, kwestie związane z obiegiem i archiwizacją dokumentów elektronicznych powinny zostać uregulowane w wewnętrznych regulacjach w tym zakresie przed rozpoczęciem korzystania z elektronicznych wersji dzienników ustaw oraz plików zawierających ogłaszane akty prawne, na co wskazuje art. 6 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

2. W udostępnionych na stronie www.dziennikustaw.gov.pl, Dziennikach Ustaw brak jest łącznie 603 aktów prawnych, na stronie Monitora Polskiego (www.monitorpolski.gov.pl) nie zamieszczono żadnego z aktów prawnych wydanych w latach 1921 – 1945, a wśród Monitorów za lata 1948 i 1952 brakuje 45 numerów (szczegółowy opis w pkt 2.6. wystąpienia). NIK zwraca uwagę, że dla zapewnienia użytkownikom pełnej i rzetelnej informacji o udostępnionych aktach prawnych na stronach internetowych dzienników urzędowych, niezbędnym jest uzupełnienie zamieszczonych tam informacji o brakujących aktach prawnych, na które wskazała kontrola NIK.

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wywiązywania się Prezesa RCL z zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem prawa w postaci elektronicznej, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Prezes RCL ogłosił w Dzienniku Ustaw dwa rozporządzenia⁷⁰, które przekazano do RCL w formie, która nie spełniała wymogów określonych w art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, zgodnie z którym podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁷¹, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. Powyższe rozporządzenia przekazane zostały do RCL przez Prezesa Rady Ministrów w formie papierowej⁷² (szczegółowy opis w pkt 2.3. wystąpienia).

Prezes RCL nie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przekazanie ww. aktów prawnych w formie przewidzianej w art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

Ustalono również, że ww. rozporządzeniom nie nadano przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw elektronicznej wizy organu wydającego dziennik urzędowy,

⁶⁹ Stanowiące załączniki do zarządzenia Nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL (ze zm.).

⁷⁰ Spośród 20 aktów prawnych objętych badaniem NIK, tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia i odwołania czasu letniego środkowoeuropejskiego w latach 2012–2016 (Dz. U. z 2012 r. poz. 33), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 674).

⁷¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

⁷² Akty te zostały również przekazane do RCL w formie elektronicznej w formacie *.doc.

tj. Prezesa RCL, co było niezgodne z art. 15 ust. 7 ww. ustawy. Zostały one opatrzone jedynie odręcznym podpisem Prezesa RCL⁷³ potwierdzającym sprawdzenie aktu pod względem prawnym i redakcyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 927-952)

Prezes RCL w złożonych wyjaśnieniach podał, że *to Prezes Rady Ministrów jest organem wydającym Dziennik Ustaw, dlatego akty podpisywane przez premiera i kierowane do ogłoszenia nigdy nie były opatrywane wizami. Wiza jest dokumentem „aprobującym” publikację, składaną w imieniu Prezesa Rady Ministrów. Trudno znaleźć uzasadnienie prawne, aby urzędnik podległy premierowi, działając w imieniu tego premiera, akceptował opublikowanie aktu, który został do tej publikacji przekazany mocą podpisu premiera właśnie. Kwestia formy aktów prawnych przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów do podpisu nie należy do zadań RCL, ale była przedmiotem moich rozmów jako sekretarza Rady Ministrów z Dyrektorem Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów, Panem Rafałem Hykawy.*

(dowód: akta kontroli str. 1243 – 1277, 1501-1503, 1518)

W trakcie kontroli NIK, Prezes Rady Ministrów, od dnia 1 października 2012 r., rozpoczął przekazywać akty prawne, w celu ich ogłoszenia, w formie spełniającej wymogi określone w art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, tj. w formie dokumentu elektronicznego (w formacie XML), opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Niemniej jednak, jak ustalono, aktom tym, przy skierowaniu ich do ogłoszenia, Prezes RCL nie nadał wizerunku opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, o której mowa w art. 15 ust. 7 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1503, 1518)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, wywiązywanie się Prezesa RCL z zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem prawa w postaci elektronicznej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację ww. zadania.

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 Kontroli⁷⁴, wnosi o:

1. Uzyskanie od CPI polityki bezpieczeństwa informacji dla Systemu PEAP, będącej realizacją założenia określonego w pkt 32 załącznika nr 2 do Porozumienia oraz zapewnienie, że wewnętrzne regulacje RCL są dostosowane do zasad bezpieczeństwa Systemu PEAP.
2. Rozważenie podjęcia działań mających na celu umożliwienie RCL uzyskiwania z Systemu PEAP informacji dotyczących liczby jednoczesnych wejść w celu pobrania aktu, przy jednoczesnym określeniu długości czasu niezbędnego do pozyskania aktu, będących realizacją założenia określonego w pkt 37 załącznika nr 2 do Porozumienia.
3. Nadanie upoważnień osobom wykonującym czynności potwierdzające autentyczność i integralność aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych.

⁷³ W przypadku rozporządzenia Rady Ministrów, akt ten został podpisany odręcznie przez osobę działającą w zastępstwie Prezesa RCL.

⁷⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

4. Kierowanie aktów normatywnych do publikacji na stronach dzienników urzędowych, tj. Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego, po nadaniu im wizy organu wydającego, opatrzonego jego bezpiecznym podpisem elektronicznym.
5. Nadanie czterem pracownikom (redaktorom technicznym) zakresów obowiązków oraz dokonanie aktualizacji zakresu obowiązków pracownika realizującego zadania związane z ogłaszaniem aktów prawnych w wersji elektronicznej, stosownie do zadań przez nich wykonywanych.
6. Rozważenie przyjęcia wewnętrznych regulacji dotyczących procesu publikacji aktów prawnych, zgodnie z dobrymi praktykami określonymi m.in. w normie PN ISO/IEC 17799:2007 w zakresie: zasad postępowania w sytuacji wystąpienia awarii i błędów systemu, nadawania certyfikatów bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz postępowania z podpisem elektronicznym i kartami kryptograficznymi, przyjmowania i rozwiązywania problemów zgłoszonych przez użytkowników stron dzienników urzędowych, a także w zakresie określenia zasad dokumentowania poszczególnych działań podejmowanych w ramach przedmiotowych zadań.
7. Zakończenie prac nad instrukcją kancelaryjną uwzględniającą zasady postępowania z dokumentami elektronicznymi i ich archiwizowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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.

Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
p.o. Dyrektor
Józef Górny

.....
Podpis