



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-16-09/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 - Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Klimontowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82773 z dnia 4 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 i 2)</p> 2. Ryszard Pucek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83579 z dnia 19 grudnia 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 410-411)</p>
Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach ¹ , ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zygmunt Łukaszczyk, Wojewoda Śląski. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Wojewody Śląskiego w zakresie realizacji w latach 2011-2012 zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają podjęte przez Wojewodę Śląskiego działania organizacyjne w celu prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów normatywnych, a w szczególności:

- wdrożenie komputerowego systemu publikacji Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego³ i zapewnienie sprzętu informatycznego niezbędnego do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴ oraz rozdzielanie pomiędzy różne komórki organizacyjne Urzędu funkcji merytorycznych i technicznych związanych z procesem publikacji aktów prawnych,
- zapewnienie na stronie internetowej Urzędu możliwości bezpłatnego dostępu do wersji elektronicznych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz Dziennika Urzędowego UE w języku polskim,
- zorganizowanie w siedzibie Urzędu dla zainteresowanych osób miejsc bezpłatnego dostępu do aktów prawnych w wersji elektronicznej, umożliwiających przeniesienie tych dokumentów na zewnętrzny nośnik danych lub ich wydruk,

¹ Śląski Urząd Wojewódzki zwany dalej „ŚUW” lub „Urzędem”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zwany dalej „Dziennikiem”

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm., zwana dalej „ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

- zabezpieczenie interesów Zamawiającego w umowach związanych z procesem publikacji *Dziennika*, zawartych w okresie objętym kontrolą.
- uzyskanie kontroli nad elementami programu wykorzystywanego do redagowania *Dziennika*, w związku z ich zainstalowaniem w zasobach informatycznych stanowiących własność ŚUW,
- sposób zabezpieczenia systemu wykorzystywanego do wspomaganie promulgacji aktów normatywnych, zasady tworzenia kopii zapasowych i warunki ich przechowywania,
- prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków poniesionych przez Urząd w związku z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- przeprowadzenie postępowań na dostawę sprzętu oraz sprawowanie nadzoru autorskiego nad systemem komputerowym wykorzystywanym do promulgacji aktów normatywnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵,
- zapewnienie zainteresowanym dostępu do archiwalnych aktów normatywnych opublikowanych w *Dzienniku*, w tym z lat 2001-2011.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niedostosowaniu obowiązującej w Urzędzie *Polityki bezpieczeństwa* do wymagań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁶ oraz zasad określonych w Polskich Normach PN-ISO/IEC 27001, PN-ISO/IEC 17799,
- przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego⁷ informacji o braku obowiązku publikowania w *Dzienniku* uchwał o zmianach w ich uchwałach budżetowych,
- ustaleniu ceny wydruku jednej strony aktu normatywnego w sposób niezgodny z art. 28 a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne ŚUW mające na celu prawidłową realizację zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

1.1. Realizacja obowiązków i zadań wynikających z nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2012⁸, w związku z wejściem w życie zmian w *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych* wprowadzonych ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw⁹, ŚUW zorganizował w dniach 29 listopada 2011 r. oraz 27 czerwca 2012 r. spotkania informacyjno-szkoleniowe¹⁰. Organizatorem spotkań

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej „Pzp”

⁶ Dz. U z 2012 r., poz. 526., zwane dalej „rozporządzeniem RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności”.

⁷ Zwane dalej „j.s.t.”

⁸ Zwane dalej „okresem objęty kontrolą”

⁹ Dz. U. Nr 117 poz. 676, zwana dalej „ustawą o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

¹⁰ Przed okresem objętym kontrolą, w dniach: 2 września 2009 r., 11 grudnia 2009 r. i 21 października 2010 r., ŚUW zorganizował spotkania z przedstawicielami jednostek zobowiązanych do przesyłania aktów normatywnych w formie elektronicznej. Przedmiotem tych spotkań były, m.in. zagadnienia dotyczące tworzenie szablonów aktów w edytorze XML.

był Wydział NP, tj. komórka organizacyjna realizująca w Urzędzie zadania merytoryczne związane z redagowaniem i promulgacją aktów prawnych w formie elektronicznej. Spotkania zorganizowano dla osób, które w podmiotach zobowiązanych do publikowania aktów prawnych zajmowały się bezpośrednio ich tworzeniem i przekazywaniem do publikacji oraz dla osób nadzorujących tworzenie tych aktów¹¹. Na obu spotkaniach byli obecni przedstawiciele dostawcy oprogramowania stosowanego przez ŚUW do redagowania *Dziennika*¹².

Ponadto, o zamianach zachodzących w sposobie publikowania aktów prawnych w formie elektronicznej Urząd informował jednostki obowiązane do ich publikacji pismami z dnia 13 stycznia 2010 r., 21 czerwca 2011 r. i 9 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 9÷18, 25÷26, 118÷120)

Urząd zakupił serwer wraz z oprogramowaniem do promulgacji aktów prawnych w wersji elektronicznej oraz usługę sprawowania nadzoru autorskiego dla systemu Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 166-168, 175-178)

W związku z wprowadzonymi ustawowo zmianami w Urzędzie nie zwiększono zatrudnienia na stanowiskach do spraw obsługi *Dziennika* oraz nie wydano nowych regulacji w powyższym zakresie.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Śląski nie korzystał z bezpłatnego edytora EDAP do promulgacji aktów normatywnych w formie elektronicznej, udostępnionego przez MSWiA, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor *Wydziału NP*, „edytor był wersją rozwojową, która stwarzała problemy techniczne przy konstruowaniu dokumentów, był uciążliwy w użytkowaniu, stwarzał problemy przy obsłudze plików graficznych oraz przy generowaniu plików pdf. W wersji z 2010 r. część problemów została usunięta np. usunięto problemy z odczytem przypisów dolnych, jednakże wersja ta nadal była wersją rozwojową, pozostawiającą wiele do życzenia jeśli idzie o komfort pracy. Od marca 2010 r. do chwili obecnej ze strony MSWiA nie nastąpiły żadne modyfikacje mające na celu wyeliminowanie istniejących uciążliwości oraz problemów technicznych. [...] Reasumując można powiedzieć, że główną przyczyną rezygnacji z edytora EDAP na rzecz ETJ Legislátor (Edytor Tekstów Jednolitych) był fakt, że w EAP XML Legislátor można pisać akty analogicznie jak w popularnych programach biurowych – szybko i bez problemów”.

(dowód: akta kontroli, str.308÷312, 400)

1.2. Działania podejmowane w trybie nadzoru przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji, odnośnie zadań w zakresie wydawania *Dziennika* w postaci elektronicznej

Opis stanu faktycznego

Wojewoda Śląski, w okresie objętym kontrolą, nie otrzymywał żadnych wytycznych, pism, e-maili itp. od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji, w zakresie promulgacji prawa w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 7)

¹¹ Pisma o terminach organizowanych spotkań wysłano do jednostek wszystkich szczebli samorządu terytorialnego oraz do wnioskodawców uprawnionych do ogłaszania aktów w Dzienniku. Tematami pierwszego z ww. spotkań były:

- 1) analiza obowiązującego stanu prawnego i zmiany dotyczące publikacji aktów prawnych w dzienniku urzędowym jakie miały wejść w życie od 1 stycznia 2012 r.
- 2) przedstawienie podstawowych informacji nt. nowego modułu komunikacyjnego,
- 3) praktyczne aspekty dotyczące tworzenia aktów w postaci strukturalnej oraz ich przekazywania do ogłoszenia,
- 4) odpowiedzi na pytania i analiza problemów technicznych zgłaszanych wcześniej przez uczestników spotkania.

Drugie spotkanie miało na celu usprawnienie procesu tworzenia aktów w formacie XML.

¹² Firma A&BC PRO sp. z o.o.

1.3. Działania organizacyjne w zakresie realizacji obowiązków i zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu faktycznego

W ŚUW w ww. okresie nie tworzono nowych komórek organizacyjnych dla realizacji zadań związanych z publikacją aktów prawnych w postaci elektronicznej. Zadania te, w części merytorycznej, tj. związanej z pracami edytorskimi, realizowało *Wieloosobowe stanowisko pracy ds. redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego w Katowicach*¹³ w Wydziale NP, a nadzór nad nim pełnił zastępca Dyrektora tego wydziału. Poza tymi zadaniami Wydział NP sprawował, w imieniu Wojewody, nadzór nad zgodnością z prawem uchwalanych przez j.s.t. aktów normatywnych. W części technicznej (informatycznej) zadania związane z publikacją *Dziennika* w postaci elektronicznej realizował Oddział Informatyzacji w Biurze Dyrektora Generalnego ŚUW¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str.: 93÷95, 98÷106, 271-274, 297-299, 412-426)

W *Stanowisku ds. redakcji DUWS* zatrudniono pięciu pracowników, przy czym wszyscy posiadali wykształcenie wyższe¹⁵. W przeliczeniu na etaty, zatrudnienie w 2012 r. wyniosło 3,5 etatu¹⁶.

W *Wydziale NP* funkcjonował *Oddział Nadzoru*, podlegający zastępcy Dyrektora *Wydziału NP*, do zadań którego należało m.in.:

- 1) sprawowanie nadzoru w zakresie ustalonym ustawami nad działalnością organów j.s.t. i ich związków, w szczególności poprzez badanie legalności aktów prawnych wydawanych przez organy j.s.t.,
- 2) dokonywanie analizy prawnej uchwał i zarządzeń organów j.s.t. i ich związków w celu oceny ich zgodności z prawem,
- 3) przekazywanie uchwał i zarządzeń zgodnie z właściwością do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach¹⁷,
- 4) prowadzenie postępowań zmierzających do stwierdzenia nieważności sprzecznych z prawem uchwał i zarządzeń, w tym przygotowanie projektów rozstrzygnięć nadzorczych.

(dowód: akta kontroli, str.: 93÷95, 98÷104, 105÷106)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor *Wydziału NP* uznał za optymalny stan zatrudnienia w kierowanym przez niego wydziale, w tym w redakcji *Dziennika* oraz że praca *Oddziału Nadzoru* przebiega bez zakłóceń.

(dowód: akta kontroli, str. 182-183, 308)

Do zadań realizowanych przez *Oddział Informatyzacji* należało m.in.: administrowanie specjalistyczną aplikacją *Dziennika*. Zajmowało się tym dwóch pracowników, tj.: główny specjalista ds. administracyjnych Systemu Obiegu Dokumentów i Spraw (SODiS) i administracji usługami sieci wewnętrznej oraz specjalista ds. programistycznych.

(dowód: akta kontroli, str.: 107-117, 271, 273÷274, 281÷284, 297÷299, 300, 403)

Zakresy kompetencji i odpowiedzialności związanych z publikacją aktów normatywnych, określono w imiennych zakresach obowiązków i opisach stanowisk

¹³ Zwane dalej „Stanowiskiem ds. redakcji DUWS”

¹⁴ Zwany dalej „Oddziałem Informatyzacji”.

¹⁵ 4 - magisterskie oraz 1 - wyższe zawodowe.

¹⁶ Według danych pochodzących z okresów od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. oraz od dnia 1 stycznia 2012 r. do 19 września 2012 r. dotyczących: liczby etatów, liczby pozycji aktów opublikowanych w Dzienniku, liczby dni roboczych w roku (lub okresu) wynika, że średnia liczba opublikowanych pozycji w dzienniku urzędowym w roku (okresie) w przeliczeniu na 1 etat wyniosła odpowiednio 1696 i 1062 pozycji. W dniu roboczym średnia liczba opublikowanych w dzienniku pozycji aktów normatywnych wyniosła odpowiednio 24 i 27, natomiast średnia liczba pozycji opublikowanych i przypadająca w dniu roboczym na 1 etat wyniosła odpowiednio 7 i 8 pozycji.

¹⁷ Zwanej dalej „RIO”

pracowników zatrudnionych w *Stanowisku ds. redakcji DUWS* oraz *Oddziale Informatyzacji*, wykonujących czynności związane z promulgacją aktów normatywnych.

Imiennych zakresów czynności nie mieli dyrektorzy i zastępcy dyrektorów ww. komórek organizacyjnych, a sporządzone w Urzędzie opisy stanowisk, na których byli zatrudnieni, nie były przez nich podpisane, w niektórych przypadkach od przeszło 3 lat, pomimo że, jak wyjaśniali, byli zapoznani z treścią ww. dokumentów. Zadania wykonywane przez kierowane przez nich jednostki organizacyjne, przedmiot działania i podział sprawowanego nadzoru pomiędzy poszczególnych kierowników i ich zastępców określono w regulaminach ww. komórek.

(dowód: akta kontroli, str. 196, 261, 271-301)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego ŚUW, odpowiedzialny m.in. za zarządzanie zasobami ludzkimi, wyjaśnił, że: *„Brak jest możliwości wskazania przyczyn odstąpienia od stosowania w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim imiennych zakresów czynności dla dyrektorów, zastępców dyrektorów wydziałów/biur (w tym wydziału/biura wymienionego w zapytaniu NIK), gdyż nigdy w Urzędzie osoby zajmujące te stanowiska nie miały imiennych zakresów czynności.*

[...] do stycznia 2011 r. co do zasady, nie było obowiązku sporządzania opisów stanowisk pracy dla wyższych stanowisk w służbie cywilnej. Obowiązek sporządzania opisów wyższych stanowisk pracy w służbie cywilnej został wprowadzony dopiero Zarządzeniem Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61). Przepisy te wprowadziły również wzór opisu wyższego stanowiska pracy w służbie cywilnej (załącznik nr 2 do ww. Zarządzenia). Zgodnie z § 48 ww. Zarządzenia sporządzenie opisów i przeprowadzenie wartościowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w urzędzie, powinno nastąpić niezwłocznie po zatwierdzeniu wyniku wartościowania stanowiska dyrektora generalnego tego urzędu. Wyniki wartościowania stanowiska Dyrektora Generalnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach zostały zatwierdzone 13 lipca 2012r. i wówczas także rozpoczęto prace związane ze sporządzeniem opisów wyższych stanowisk w służbie cywilnej funkcjonujących ŚUW”.

(dowód: akta kontroli , str. 371,394-395, 398÷402)

1.4. Wysokość środków finansowych zaplanowanych i wydatkowanych przez ŚUW w latach 2011 i 2012 w związku z realizacją obowiązków związanych z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. planowane wydatki rzeczowe dysponenta III stopnia ogółem w dz. 750 rozdz. 75011 (wg klasyfikacji budżetowej) ustalono na 16.321.723 zł, z których wydatkowano 15.932.519 zł. Planowane do poniesienia w 2011 r. wydatki związane z ogłoszeniem aktów prawnych w postaci elektronicznej ustalono na 62.865 zł, natomiast wydatkowano 62.793 zł.

Planowane na 2012 r. wydatki rzeczowe (wg podanej wyżej klasyfikacji) ustalono na 16.118.473 zł, z czego na koniec I półrocza wydano 7.049.146 zł. Planowane na 2012 r. wydatki na ogłaszanie aktów w postaci elektronicznej ustalono na 18.900 zł, zaś ich wykonanie, wg stanu na koniec I półrocza 2012 r., wyniosło 10.667 zł.

Planowane i poniesione wydatki na ogłaszanie aktów w formie elektronicznej były związane z zakupem: elektronicznych urządzeń informatycznych, tj. serwera z oprogramowaniem oraz z półką dyskową, usług nadzoru autorskiego nad oprogramowaniem elektronicznego *Dziennika*, odnowieniem certyfikatów kwalifikowanych dla pracowników redakcji *Dziennika*. Część wydatków związanych z publikacją aktów prawnych w formie elektronicznej ŚUW poniósł w latach 2009-2010.

Wyżej wymienione wydatki, poniesione w okresie objętym kontrolą, ŚUW były związane z realizacją 4 umów zawartych przez Urząd w celu realizacji zadań związanych z promulgacją aktów normatywnych w *Dzienniku*. Wydatki na ww. cel finansowano ze środków budżetowych, bez udziału środków europejskich.

(dowód: akta kontroli, str. 121÷140)

1.5. Zarządzanie procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu
faktycznego

1.5.1. W latach 2011-2012 w Urzędzie obowiązywała Polityka bezpieczeństwa informatycznego¹⁸, wprowadzona zarządzeniem nr 0155/37/08 Dyrektora Generalnego ŚUW z dnia 8 grudnia 2008 r., której celem była ochrona informacji znajdujących się w systemie informatycznym. W dokumencie tym określono zasady ochrony przetwarzania danych w systemach ŚUW oraz związane z tym obowiązki użytkowników.

Na podstawie zarządzenia nr 123/11 Wojewody Śląskiego z dnia 15 kwietnia 2011 r.¹⁹ w sprawie ustalenia „Polityki zarządzania ryzykiem w ŚUW w Katowicach” w Urzędzie prowadzono analizę ryzyka, w tym ryzyka informatycznego. Nie opracowano natomiast i nie wdrożono Polityki Bezpieczeństwa Informacji wg metodyki COBIT 4.1. proces DSP lub podobnej. W ŚUW nie obowiązywała procedura określająca w sposób kompleksowy zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji w korelacji z zasadami dobrych praktyk zawartych, m.in. w Polskich Normach PN-ISO/IEC 17799 i PN-ISO/IEC 27001.

Wojewoda Śląski, w toku kontroli, poinformował, że wdrożona w ŚUW *Polityka bezpieczeństwa „została opracowana zgodnie z wytycznymi określonymi przez Polskie Normy PN-ISO/IEC 17799 oraz PN-ISO/IEC 27001”*, natomiast Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego ŚUW wyjaśnił, że *„Polityka bezpieczeństwa została stworzona w oparciu o niektóre wytyczne określone przez Polskie Normy PN-ISO/IEC 17799 oraz PN-ISO/IEC 27001, a zabezpieczenia zostały dostosowane do wymogów Urzędu”*.

(dowód: akta kontroli, str. 208÷209, 398-402)

Zgodnie z powołaną przez Wojewodę w wyjaśnieniach normą PN-ISO/IEC 27001:2007 (pkt 1.2.) *„wymagania w niej opisane są ogólne i przeznaczone do stosowania we wszystkich organizacjach [...]. Jeżeli organizacja deklaruje zgodność z niniejszą normą, to wyłączenie któregośkolwiek z wymagań opisanych w rozdziałach 4, 5, 6, 7 i 8 nie jest akceptowalne. Jakikolwiek wykluczenie zabezpieczenia, niezbędne do spełnienia kryteriów akceptacji ryzyka powinno być uzasadnione i udokumentowane, a związane z tym rodzaje ryzyka powinny być zaakceptowane przez upoważnione do tego osoby. W przypadku wykluczenia jakiegokolwiek zabezpieczenia nie można stwierdzić zgodności z niniejszą normą międzynarodową, chyba że wykluczenia te nie mają wpływu na możliwość organizacji i/lub jej odpowiedzialność co do zapewnienia bezpieczeństwa informacji, spełniającego wymagania bezpieczeństwa określone przez szacowanie ryzyka i odpowiednie wymagania prawne i ustawowe”*.

Polityki bezpieczeństwa nie aktualizowano od chwili jej wejścia w życie, pomimo wprowadzania do stosowania w ŚUW nowych, specjalistycznych systemów informatycznych, w tym związanych z tworzeniem *Dziennika*. Jednocześnie dokument ten nie zawierał postanowień odnoszących się bezpośrednio do zagadnień związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych. Regulował natomiast głównie zagadnienia związane z korzystaniem z systemu informatycznego ŚUW,

¹⁸ Zwana dalej „Polityką bezpieczeństwa”

¹⁹ Ze zmianami.

w tym ze sposobem organizacji systemu informatycznego, zakresem praw i obowiązków użytkowników, pracowników *Oddziału Informatyzacji* oraz z zasadami korzystania z internetu.

W sprawie nieaktualizowania od 2008 r. *Polityki bezpieczeństwa*, Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego ŚUW wyjaśnił, że: „w jego ocenie wprowadzenie do użytku specjalistycznego systemu informatycznego do obsługi *Dziennika* nie wymagało wprowadzenia żadnych istotnych zmian we wskazanym zarządzeniu”. Poinformował też, że obecnie jest tworzona nowa wersja *Polityki bezpieczeństwa*. Ze względu na duże zmiany w infrastrukturze informatycznej Urzędu i jej konfiguracji, związane z wprowadzaniem domeny Active Directory oraz nowego systemu elektronicznego obiegu dokumentów, projekt dokumentu musi zostać znacznie zmodyfikowany, co opóźnia jego wprowadzenie.

(dowód: akta kontroli, str. 398-402)

Zarządzenie nr 0155/37/08 Dyrektora Generalnego ŚUW z dnia 8 grudnia 2008 r. nie regulowało także zagadnień związanych z przechowywaniem elektronicznych podpisów kwalifikowanych²⁰. Nie uwzględniało także zmian jakie zaszły w trakcie jego obowiązywania w strukturze organizacyjnej Urzędu, bowiem część uprawnień decyzyjnych przypisano dyrektorowi nieistniejącego Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego, podczas gdy w czasie kontroli uprawnienia te przypisano Dyrektorowi Biura Dyrektora Generalnego.

W sprawie przyczyn niezawarcia w *Polityce bezpieczeństwa*:

- uzasadnienia zastosowania przez Urząd wyłączeń w stosowaniu zabezpieczeń określonych normami PN-ISO/IEC 27001 i PN-ISO/IEC 17799, do czego normy te zobowiązywały,
 - postanowień w odniesieniu do odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania²¹,
 - postanowień określających: politykę bezpieczeństwa informacji, procedurę postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, planu ciągłości działania, w tym odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania, zasad zarządzania podpisami elektronicznymi, w tym podpisami kwalifikowanymi, zasad zabezpieczenia antywirusowego, zasad zgłaszania problemów z dostępem do zbiorów *Dziennika* przez internet i na miejscu, zasad prowadzenia rejestru incydentów związanych z dostępem do sieci,
- Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego ŚUW wyjaśnił, że: „Dostęp do Systemu *Dzienników Urzędowych* jest tylko technicznie realizowany przez administratora systemu – zawsze na wniosek wydziału merytorycznego. W zarządzeniu nie występują odrębne regulacje dotyczące podpisów elektronicznych, gdyż § 11 ust. 1 oraz ust. 2 określający prawa i obowiązki użytkowników nakazuje im zabezpieczenie dostępu do systemu przed osobami nieupoważnionymi oraz zakazuje udostępniania identyfikatora i hasła (w tym przypadku certyfikatu i kodu PIN). Regulacje te zostaną rozszerzone w opracowywanej nowej wersji polityki bezpieczeństwa.

Problemy z dostępem do dziennika urzędowego są zgłaszane przez pracowników na wskazany numer interwencyjny. W przypadku problemów z dostępem z zewnątrz sytuację można zgłosić bezpośrednio do Oddziału Informatyzacji, jak i do komórki odpowiedzialnej za redakcję dziennika urzędowego. Numery telefonów są dostępne w książce adresowej na stronie internetowej Urzędu. Kwestie związane z rejestrem incydentów oraz instrukcja zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem danych są opracowywane w ramach projektu nowej polityki bezpieczeństwa”.

²⁰ W tym sposobu i miejsca przechowywania.

²¹ Zgodnie z obowiązujących od 2008 r. PN-ISO/IEC 27005 i PN-ISO/IEC 24762 w odniesieniu do zarządzania ryzykiem.

W obowiązującej w ŚUW *Polityce bezpieczeństwa* nie zawarto informacji, o których mowa w § 20 ust. 1, 2 i 3 *rozporządzenia RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*, takich jak: postanowienia określające politykę bezpieczeństwa informacji, procedury postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, planu ciągłości działania oraz odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania, zasady nadawania uprawnień dostępu do aktów prawnych w postaci elektronicznej, zasady zarządzania podpisami elektronicznymi w tym podpisami kwalifikowanymi, zasady zabezpieczenia antywirusowego serwerów, zasady zgłaszania problemów z dostępem do zbiorów wojewódzkiego dziennika urzędowego przez internet i na miejscu, a także zasady prowadzenia rejestru incydentów związanych z dostępem do sieci.

Pracownicy *Oddziału Informatyzacji* nie dokumentowali wszystkich zgłoszeń dotyczących awarii, podjętych czynności naprawczych oraz informacji o osobach je wykonujących, stosownie do wymagań określonych w § 13 ust. 3 *Polityki bezpieczeństwa*.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że „*rejestracji zgłoszeń awarii i podjętych czynności naprawczych oraz informacji o osobach je wykonujących zaprzestano z powodu dużej ilości zgłoszeń w połączeniu ze znacznym brakiem precyzji w określaniu problemu przez użytkowników i istotną ilością nieuzasadnionych zgłoszeń. W takiej sytuacji rejestracja zgłoszeń i dokumentowanie awarii zabierało często więcej czasu niż faktyczne prace informatyczne mające na celu jej usunięcie, tym samym znacznie wydłużając czas realizacji zgłoszeń. Do realizacji zostały przekazane zmiany wykreślające wspomniany zapis z zarządzenia*”.

(dowód: akta kontroli, str. 399-400)

Sposób zarządzania w ŚUW uprawnieniami dostępu do systemu e-dziennika²², wyjaśnił Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, stwierdzając: „*Technicznie nadawanie uprawnień dostępu do systemu e-dziennika jest realizowane przez pracownika Oddziału Informatyzacji, administratora systemu [...]. Decyzja o nadaniu uprawnień i zgłoszenie takiej potrzeby leży po stronie Wydziału Nadzoru Prawnego. Pracownicy mają obowiązek przechowywać podpisy elektroniczne w sposób zabezpieczający je przed niepowołanym dostępem. Takie postępowanie reguluje § 11 ust. 1 oraz ust. 2 zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 0155/37/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r.*”.

(dowód: akta kontroli, str. 400-401)

1.5.2. Serwer realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych przez ŚUW był własnością Urzędu i znajdował się w zabezpieczonym pomieszczeniu serwerowni, położonym w przyziemiu gmachu Urzędu.

(Dowód: akta kontroli, str.: 27- 30, 158÷166,194)

1.5.3. ŚUW, w okresie objętym kontrolą, był abonentem domen: katowice.uw.gov.pl oraz slask.eu. i ponosił opłaty z tytułu ich utrzymania. Urząd posiadał również certyfikaty ich rejestracji.

(dowód: akta kontroli, str.: 373÷384)

1.5.4. Zarządzanie uprawnieniami dostępu do systemu informatycznego ŚUW, w ww. okresie, uregulowały postanowienia *Polityki bezpieczeństwa* zawarte w rozdziale 2 *Organizacja systemu informatycznego*²³. W dokumencie tym jednak nie uregulowano zagadnienia związanego z dostępem do aplikacji *Dziennika*, tj. nie wskazano osób uprawnionych do wydania zgody na dostęp do aplikacji i kto może

²² M.in.: kto określa dostęp do systemu informatycznego e-dziennika, jak i na jakim etapie reguluje się dostęp do systemu, oraz jakie są zasady przechowywania kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

²³ § 3 ust. 1 do § 5 ust. 1.

aktualizować zbior. Nadawanie uprawnień do aplikacji e-Dziennika odbywało się na wniosek *Wydziału NP*, jako wydziału merytorycznego. *Oddział Informatyzacji* nie miał uprawnień do wydawania zgody na dostęp. Nadane przez administratora systemu uprawnienia do dostępu nie wykraczały poza obowiązki określone w zakresach czynności pracowników zespołu redakcyjnego *Dziennika*. Dostęp do elementów aplikacji *Dziennika* mieli pracownicy redakcji oraz Dyrektor *Wydziału NP* i jego zastępca. Dostęp do aplikacji i systemu posiadali także administratorzy z *Oddziału Informatyzacji*.

(dowód: akta kontroli, str.27-28, 44-50)

1.5.5. Urząd wykorzystywał do zabezpieczenia użytkowanego systemu informatycznego oprogramowanie antywirusowe firmy Kaspersky, wykupując w kolejnych latach jego aktualizacje. ŚUW w okresie tym nie posiadał odrębnego oprogramowania antywirusowego w celu zabezpieczenia systemu Elektronicznego Dziennika Urzędowego.

(dowód: akta kontroli, str. 437-445)

1.5.6. Kopie zapasowe *Dziennika* przechowywano w sposób zgodny z postanowieniami *Polityki bezpieczeństwa*. W powyższym dokumencie obowiązki związane z tworzeniem kopii zapasowych²⁴ przypisano administratorowi systemu informatycznego oraz pracownikom *Oddziału Informatyzacji*²⁵. Kopie zapisywano na urządzeniach pamięci zewnętrznej z opisem: *Dziennik* oraz nazwa dnia tygodnia, a przechowywano je w szafie pancernej w pomieszczeniu znajdującym się w przyziemiu budynku.

(dowód: akta kontroli, str.29)

W sprawie tworzenia kopii zapasowych, Główny specjalista w *Oddziale Informatyzacji* wyjaśnił, że: „*kopia bezpieczeństwa Dziennika wykonywana była każdego dnia roboczego, a bazy danych oraz repozytorium plików przenoszone było z macierzy dyskowej na oddzielne dyski zewnętrzne w układzie dni tygodnia oraz pięciu dysków odpowiadającym dniom piątkowym w miesiącu*”.

(dowód: akta kontroli, str. 31-32)

1.5.7. *Polityka bezpieczeństwa* nie zawierała postanowień dotyczących zasad monitorowania i zapewnienia ciągłości działania (zapewnienia stałego dostępu) systemu informatycznego ŚUW, w którym funkcjonował program wspomagający publikację *Dziennika*.

Według wyjaśnień Głównego specjalisty w *Oddziale Informatyzacji*, w przypadku awarii systemu informatycznego związanego z publikacją aktów normatywnych, jego odtworzenie w ŚUW polegać będzie na: zbudowaniu środowiska systemu operacyjnego wraz z systemem bazodanowym, imporcie bazy danych o nazwie e-Dziennik oraz kopii bazy danych e-Redakcja i przekopiowaniu do określonych folderów repozytoriów²⁶ oraz przeprowadzeniu niezbędnej konfiguracji. Orientacyjny czas odtworzenia systemu może wynosić 6-8 godzin.

²⁴ Nazywanych kopiami awaryjnymi.

²⁵ I tak: w § 12 ust.2 w pkt 7 i 8 zapisano, że do zadań administratora należy w szczególności: sporządzanie kopii awaryjnych serwerów oraz innych urządzeń poprzez ich zapisanie na serwer kopii awaryjnych oraz taśmy magnetyczne lub płyty DVD nie rzadziej niż raz na tydzień (kopie awaryjne przechowywane są w sejfie będącym w dyspozycji oddziału), a także obowiązek okresowego, nie rzadziej niż co 6 m-cy, sprawdzania kopii awaryjnych pod kątem ich przydatności oraz poprawności zapisu i odczytu. W ww. zarządzeniu postanowiono (§ 12 ust.3), że przed przystąpieniem do przeglądu lub konserwacji każdego systemu informatycznego, administrator ma obowiązek sporządzenia kopii awaryjnej. Zgodnie z § 13 ust.1 pkt 4 ww. zarządzenia, do zadań pracowników oddziału należało w szczególności sporządzanie kopii awaryjnych aplikacji lokalnych, które są pod jego opieką poprzez ich skopiowanie na taśmy magnetyczne lub płyty CD/DVD nie rzadziej niż raz na tydzień. Ponadto zgodnie § 13 ust. 2 jeśli czynności naprawcze wymagałyby reinstalacji systemu operacyjnego, aplikacji użytkowej bądź naprawy systemu, pracownik oddziału był zobowiązany do wykonania kopii danych na nośniku wymiennym bądź serwerze sieciowym.

²⁶ Tj. plików aplikacji znajdującej się na macierzy dyskowej w folderze Repository oraz repozytorium plików aplikacji odpowiedzialnej za prezentację na serwerze www na macierzy dyskowej w folderze netPub\DIENNIKI.SLASK.EU\WDU_S

Zgodnie z § 4 ust. 6 umowy z dnia 30 czerwca 2009 r.²⁷ na dostawę systemu informatycznego wspomagającego wydawanie dziennika urzędowego, wykonawca zobowiązał się do usuwania wad lub awarii krytycznych w terminie 24 godzin od zawiadomienia przez zamawiającego o ich wystąpieniu, przy czym za wady lub awarie krytyczne uznano sytuacje powodujące:

- a) uniemożliwienie eksploatacji systemu,
- b) pełną lub częściową utratę funkcjonalności systemu,
- c) utratę danych,
- d) uszkodzenie danych,
- e) zatrzymanie pracy systemu,
- f) obniżenie wydajności systemu²⁸.

Wg zawartej umowy, usunięcie wady lub awarii oznaczało przywrócenie działania systemu w zakresie umożliwiającym uzyskania pełnej funkcjonalności określonej w przedmiocie zamówienia²⁹ i zatwierdzonej w protokołach zdawczo-odbiorczych.

Instalacji użytkowanej podczas kontroli aplikacji *Dziennika* na zakupiony przez Urząd serwer przeprowadzono na początku października 2011 r. Przenosząc aplikację *Dziennika*, ŚUW uzyskał kontrolę nad aplikacją, ponieważ zgodnie z wyjaśnieniami głównego specjalisty w Oddziale Informatyzacji, „poprzednia wersja w części internetowej zainstalowana była na serwerach dostawcy.[...] natomiast część obsługująca redaktorów była zainstalowana na wirtualnym serwerze wydzielonym z zasobów lokalnych wykorzystującą technologię VMware. Instalacja ww. aplikacji została przeprowadzona równolegle do działającego systemu. Przerwa w pracy wyniosła kilkanaście minut, dla użytkowników internetowych w zależności od ustawień serwerów DNS dostawców internetu”.

Dostawca aplikacji w 2012 r. posiadał zdalny dostęp do systemu elektronicznego *Dziennika*.

(dowód: akta kontroli, str. 27÷28, 31÷50, 158÷165)

1.5.8. Na koniec 2011 r. w *Wydziale NP*, w tym w *Stanowisku ds. redakcji DUWS*, 8 osób posiadało kwalifikowane certyfikaty podpisu elektronicznego, a na dzień 1 października 2012 r. było 9 takich osób. Łączna liczba certyfikatów kwalifikowanych, będących w dyspozycji Urzędu, wynosiła 164 na koniec 2011 r. i 217 na dzień 1 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 369)

1.6. Procedura ogłaszania awaryjnego aktów prawnych w formie papierowej w sytuacji określonej w art. 23a ustawy o promulgacji aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

Użytkowany w ŚUW system komputerowy, wykorzystywany do promulgacji aktów normatywnych, umożliwiał ich edycję w formie „papierowej”. W ŚUW nie opracowano odrębnej procedury awaryjnego ogłaszania aktów prawnych w formie papierowej w przypadku wystąpienia sytuacji określonej w art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Według wyjaśnień Wojewody Śląskiego: „w ocenie *Wydziału NP*, prawdopodobieństwo wystąpienia takich okoliczności zostało uznane za nikłe. Sami zaś pracownicy redakcji skupili się na merytorycznej pracy związanej z pracą tylko i wyłącznie na dokumencie elektronicznym. W chwili obecnej wspomniana wyżej procedura została wstępnie opracowana i jest na etapie konsultacji. Nie zmienia to jednak faktu, że pracownicy redakcji dziennika urzędowego są technicznie

²⁷ Nr OA.III.323-60/09

²⁸ Ponadto w umowie z dostawcą zapisano, że pozostałe wady lub awarie będą usuwane w terminie do 7 dni roboczych od zawiadomienia przez Zamawiającego o wystąpieniu wady lub awarii.

²⁹ Załącznik nr 1 do SIWZ.

przygotowani do wydawania dziennika w formie papierowej w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Umożliwia to zarówno użytkowana aplikacja „E-dziennik”, zasoby techniczne Urzędu, jak również doświadczenie zawodowe pracowników.”

(dowód: akta kontroli, str. 209)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1 Nieopracowanie i niewdrożenie w ŚUW Polityki bezpieczeństwa informacji spełniającej wszystkie wymogi zawarte w przepisach Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001:2007 określającej dobre praktyki w powyższym zakresie.
- 2 Nieprowadzenie w 2012 r. przez pracowników *Oddziału Informatyzacji* bieżących analiz dotyczących spełniania przez regulacje wewnętrzne ŚUW wymagań określonych w § 20 *rozporządzenia RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*.
- 3 Niespełnianie przez obowiązującą w Urzędzie od 2008 r. *Politykę bezpieczeństwa* wymagań określonych w § 20 ust.1, i 3 *rozporządzenia RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*, a w szczególności niezawarcie w zarządzeniu: procedur postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, planu ciągłości działania oraz odtwarzania techniki informatycznej po katastrofie w ramach zarządzania ciągłością działania, zasad zarządzania podpisami elektronicznymi, zasad zabezpieczenia antywirusowego serwerów, zasad zgłaszania problemów z dostępem do zbiorów Dziennika przez internet i na miejscu, zasad i sposobu prowadzenia rejestru incydentów związanych z dostępem do sieci, zasad przechowywania elektronicznych podpisów kwalifikowanych.
- 4 Nierejestrowanie przez pracowników *Oddziału Informatyzacji* ŚUW zgłoszeń dotyczących awarii, informacji o podjętych czynności naprawczych oraz informacji o osobach je wykonujących, stosownie do wymagań określonych w § 13 ust.3 zarządzenia w sprawie polityki bezpieczeństwa.
- 5 Nieuwzględnienie w *Polityce bezpieczeństwa* zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Kierownik *Oddziału Informatyzacji* ŚUW, odpowiedzialny m.in. za tworzenie oraz bieżącą aktualizację procedur związanych z zarządzaniem systemami informatycznymi i jego bezpieczeństwem oraz Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, odpowiedzialny za projektowanie i doskonalenie procedur dotyczących zadań realizowanych przez podległy mu *Oddział Informatyzacji* oraz za nadzór nad wykonywaniem zadań związanych z zarządzaniem systemami informatycznymi, celem zapewnienia ich prawidłowej i terminowej realizacji.

(Dowód: akta kontroli, str.272, 279-280, 403)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Wybór dostawców do realizacji zadań związanych z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej

2.1. Zgodność wyłonienia dostawców wybranych rozwiązań z uregulowaniami wewnętrznymi i zasadami określonymi w Pzp

Opis stanu faktycznego

Badanie dwóch postępowań³⁰ na wyłonienie dostawców rozwiązań technologicznych, związanych z promulgacją aktów normatywnych w wersji elektronicznej, jakie w okresie objętym kontrolą przeprowadzono w Urzędzie, tj.: postępowania na dostawę serwera z oprogramowaniem oraz na sprawowanie nadzoru autorskiego dla systemu informatycznego „Elektroniczny Dziennik Urzędowy Wojewody Śląskiego”, nie wykazało istotnych nieprawidłowości w zakresie stosowania Pzp oraz obowiązujących w ŚUW uregulowań wewnętrznych.

Zakup serwera wraz z oprogramowaniem do realizacji zadań związanych z publikacją aktów prawnych w postaci elektronicznej był jedną z pozycji³¹ zamówienia na zakup sprzętu komputerowego dla ŚUW. Wyboru dostawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego.

Usługę sprawowania nadzoru autorskiego dla systemu Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego, o wartości 25.853,66 zł³², zrealizowano w trybie z wolnej ręki. Zadań tych nie finansowano ze środków funduszy europejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 462-470)

2.2. Zabezpieczenie interesów zamawiającego w umowach dotyczących nabycia rozwiązań technologicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą ŚUW zawarł dwie umowy dotyczące nabycia rozwiązań technologicznych, związanych z promulgacją aktów normatywnych w formie elektronicznej, tj. na zakup serwera wraz z oprogramowaniem oraz na zakup rocznej licencji typu OPEN systemu komputerowego Edytor Tekstów Jednolitych (ETJ). W obu umowach zawarto postanowienia ustalające warunki gwarancyjne oraz zabezpieczenia interesów ŚUW na wypadek nieprawidłowego działania zakupionych rozwiązań bądź urządzeń. W umowie dotyczącej zakupu licencji i oprogramowania zawarto ponadto postanowienia określające warunki przedłużenia ewentualnej licencji oraz aktualizacji wersji oprogramowania, również w przypadku zmian w przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 151÷174)

2.3. Prawidłowość zaklasyfikowania i zaewidencjonowania poniesionych wydatków

Opis stanu faktycznego

Wydatki poniesione w latach objętych kontrolą, związane z elektroniczną promulgacją aktów normatywnych, ujęto w ewidencji księgowej Urzędu, zgodnie z klasyfikacją budżetową³³.

(dowód: akta kontroli str. 121÷140)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

³⁰ O największej wartości.

³¹ Zadanie nr 6.

³² Co stanowiło równowartość 6.734,48 euro.

³³ We właściwych rozdziałach i paragrafach.

3. Realizacja zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

3.1. Organizacja procesu przekazywania do ŚUW aktów prawnych podlegających publikacji w *Dzienniku* w postaci elektronicznej.

Opis stanu faktycznego

Zadania związane ze zbieraniem aktów prawnych podlegających publikacji realizowano na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz zaleceń zamieszczonych na potrzeby jednostek i podmiotów zobowiązanych do publikowania prawa w formie elektronicznej przez *Wydział NP* na stronie internetowej Urzędu. Informacje na ten temat przekazywano również na zorganizowanych przez Urząd spotkaniach informacyjno-szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 118÷126)

W zaleceniach zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu dotyczących zasad przekazywania do publikacji aktów prawnych stwierdzono m.in., że:

1. opublikowanie aktu prawnego następuje dopiero po poddaniu go przez właściwy rzeczowo organ procedurze nadzorczej,
2. nie podlegają publikacji w *Dzienniku* podjęte przez stosowne organy uchwały w sprawie zmian w budżetach j.s.t.

W sprawie publikowania aktów prawnych dopiero po przeprowadzeniu procedury nadzorczej, z-ca Dyrektora *Wydziału NP* wyjaśniła, że: „*Pojmowanie nałożonego na wojewodę obowiązku „niezwłocznego” publikowania aktów w dzienniku urzędowym, wobec niezdefiniowania ww. pojęcia, od wielu lat jest tematem sporów w doktrynie oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W działalności Wojewody Śląskiego działającego równocześnie jako organ nadzoru oraz organ publikacyjny ustalona została praktyka polegająca na publikowaniu uchwał stanowiących akty prawa miejscowego dopiero po przeprowadzeniu procedury nadzorczej, czy też raczej – po zweryfikowaniu legalności uchwał*”. Stanowisko z-cy Dyrektora *Wydziału NP* w sprawie nowelizacji uchwał budżetowych zostało zaprezentowane w dalszej części nin. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 255-261, 588-590)

3.2. Sposób sprawdzania przekazanych do publikacji aktów prawnych pod względem zgodności z przepisami dotyczącymi wymogów technicznych oraz zasad techniki prawodawczej.

Opis stanu faktycznego

W ŚUW nie opracowano procedury bądź instrukcji, których przedmiotem byłoby sprawdzanie wymagań określonych w § 4 ust. 1 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 danych³⁴, tj. zgodności struktury przekazanego do ogłoszenia aktu prawnego ze strukturą aktów prawa miejscowego określoną w Dziale V³⁵ załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³⁶. Obowiązki związane z realizacją tego zadania zawarto w zakresach obowiązków pracowników *Stanowiska ds. redakcji DUWS*.

³⁴ Dz. U. Nr 289, poz. 1699, zwanym dalej „rozporządzeniem ws. wymagań technicznych”.

³⁵ W powiązaniu z Działem VII.

³⁶ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

Weryfikowanie, pod względem formalnym i technicznym, aktów prawnych kierowanych do publikacji w *Dzienniku* realizowano przez aplikację „E-dziennik”.
(dowód: akta kontroli str.: 196, 271-301, 412-426, 471-484)

3.3. Akty prawne przekazane wojewodzie w formacie innym niż wymagany (XML). Działania podejmowane w Urzędzie w sytuacji otrzymania aktu prawnego w niewłaściwej formie.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia 24 października 2012 r. wnioskodawcy złożyli do redakcji *Dziennika* tylko cztery akty prawne w formacie innym niż obowiązujący format XML, z czego dwa w formacie „.pdf” i dwa w formacie „.doc”.

Zastępca Dyrektora Wydziału NP wyjaśnił, że: „w każdym z powyższych przypadków, po telefonicznej interwencji pracownika redakcji, wnioskodawcy złożyli ww. akty prawne w prawidłowym formacie i zostały one niezwłocznie ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym”.

(dowód: akta kontroli str. 268)

3.4. Wywiązywanie się z obowiązku publikowania aktów normatywnych w wersji elektronicznej

Opis stanu faktycznego

3.4.1 Od dnia 1 stycznia 2012 r. Urząd wydawał *Dziennik* wyłącznie w formie elektronicznej. Zgodnie z wymogiem art. 2 a ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, prowadzono dla niego odrębną stronę internetową, do której - stosownie do § 7 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* – uzyskać można było dostęp poprzez odnośnik (link) zamieszczony na stronie internetowej ŚUW. Strona główna *Dziennika* zawierała wyłącznie informacje związane z aktami podlegającymi ogłoszeniu oraz informacje, o których mowa w § 7 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie wymogów technicznych*. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia zamieszczono na niej również odnośniki do certyfikatów osób upoważnionych do podpisywania aktów podlegających ogłoszeniu.

Zbadane akty prawne, opublikowane w *Dzienniku* po 1 stycznia 2012 r., spełniały wymagania techniczne określone w *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz wymogi ww. rozporządzenia, tj.:

- sporządzono je w formatach: PDF i XML,
- podstawą do ich ogłoszenia były akty prawne w formie dokumentu elektronicznego,
- opatrzone je bezpiecznym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu prawnego organ.

(dowód: akta kontroli str. 86÷91, 184÷185, 244÷245)

3.4.2 W wyniku zbadania 20 aktów prawnych stwierdzono, że opublikowano je w terminie od ³⁷ do przeszło 30 dni³⁸ od dnia wpływu wniosku o publikację do ŚUW. Wydłużenie terminów publikacji zgłoszonych aktów prawnych wynikało z przyjętej w ŚUW praktyki uzależniającej terminy publikacji aktu od czasu trwania jego weryfikacji w trybie nadzoru sprawowanego przez Wojewodę bądź przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach.

W czterech przypadkach czynności wykonywane przez *Oddział Nadzoru* trwały przeszło 30 dni³⁹ liczone od daty wpływu aktu do *Oddziału Nadzoru* do daty przekazania informacji redakcji *Dziennika* o pozytywnej weryfikacji aktu normatywnego pod względem prawnym. Tym samym przekroczone, określony

³⁷ 3 przypadki.

³⁸ 4 przypadki.

³⁹ , W tym w 2 przypadkach prace te trwały odpowiednio: 46 i 41 dni.

w art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰, 30.dniowy termin orzekania o nieważności uchwały w całości lub części.

Prace związane z redakcją aktów normatywnych objętych badaniem⁴¹ trwały w 15 przypadkach do 2 dni roboczych, a w 5 przypadkach od 3 do 5 dni roboczych.

W sprawie przyjętej w ŚUW praktyki, że publikowanie aktów prawa miejscowego w *Dzienniku* następuje po przejściu procedury nadzorczej, w świetle postanowień art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, z-ca Dyrektora Wydziału NP wyjaśniła, że: „Rola wojewody jest [...] zapewnienie, by w dzienniku urzędowym publikowane były te akty, które częścią takiego porządku [prawnego - przyp. kontrolera] się staną stąd niecelowe byłoby np. ogłoszenie uchwały, którą wojewoda czy też RIO następnie unieważni. Informację o podjęciu uchwały przez organ stanowiący zainteresowani znajdują w BIP-ie danej j.s.t., a akt nadzoru wywołuje skutki *ex tunc*, czyli sprawi, że uchwałę traktować będzie należało jako niepodjętą. To oznacza z kolei, że nie nabywa ona mocy obowiązującej - i samo opublikowanie jej w dzienniku urzędowym pozostaje tu bez znaczenia. Dlatego służby prawne wojewody uznały, że właściwsze jest poddanie aktów prawa miejscowego weryfikacji pod względem prawnym i publikowanie tych uchwał, które nie budzą wątpliwości co do ich legalności. Stanowisko takie zostało potwierdzone przez orzecznictwo NSA oraz podzielone przez doktrynę. I tak w wyroku NSA z 1 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 2038/09) sąd stwierdził (teza 3), że „Publikowanie każdej uchwały, nawet takiej, w stosunku do której już na pierwszy rzut oka można stwierdzić, że jest dotknięta wadą, uzasadniająca stwierdzenie jej nieważności pozbawione byłoby sensu”. Natomiast prof. Stahl w artykule pt. „Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości (ZNSA 2006/6/19)” uznała, że: „Przy założeniu racjonalności ustawodawcy, brak w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych [...] wymogu publikacji rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych w stosunku do samorządowych aktów prawa miejscowego oznacza, że – co do zasady (inaczej w odniesieniu do szybciej publikowanych przepisów porządkowych, ale i te są organowi nadzoru przekazywane w trybie przyspieszonym) - czynności nadzorcze mają miejsce przez publikacją tych aktów. Tym samym ustawowy wymóg niezwłocznego (uwzględniającego warunki obiektywne) ogłaszania aktów prawa miejscowego (innych aktów i zarządzeń wydawanych przez organy samorządu terytorialnego i podlegających publikacji) odnosi się do aktów - uchwał i zarządzeń skontrolowanych w trybie nadzoru”. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że najwłaściwszym sposobem rozwiania wątpliwości dot. realizacji przez wojewodów zadań organu nadzoru oraz organu publikacyjnego, byłoby uregulowanie powiązań pomiędzy tymi trybami postępowań w drodze nowelizacji odpowiednich przepisów ustawowych”.

W sprawie przyczyn długotrwałej weryfikacji pod względem prawnym uchwał j.s.t. Dyrektor Wydziału NP wyjaśnił, że: „Należy mieć świadomość, że materia regulowana w tych uchwałach jest materią trudną i skomplikowaną, odnoszącą się do bardzo ważnych sfer życia mieszkańców gminy (ochrony zdrowia i pomocy społecznej). Oznacza to, że uchwały te muszą zostać poddane szczególnie wnikliwej analizie, pod kątem zgodności z prawem. Wydziałem dokonującym ostatecznej weryfikacji takich uchwał jest Wydział Nadzory Prawnego, lecz czyni to w oparciu o opinie uzyskiwane od innych Wydziałów Urzędu [...]. Opiniowanie uchwał jest czynnikiem zwalniającym procedurę nadzorczą, lecz niewątpliwie ma wpływ na jej wyższą jakość. W związku z powyższym należy stwierdzić, że ustalony przez ustawodawcę 30 dniowy termin na weryfikację uchwały jest terminem, po upływie którego uchwała powinna być przekazana do publikacji przez pracownika

⁴⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

⁴¹ Od nadania wizerunku przez pracownika do opublikowania aktu w dzienniku urzędowym po wyczerpaniu procedury nadzorczej.

sprawującego nadzór [...].Opóźnienia w tym względzie mogą wpływać z różnych czynników, do których można zaliczyć:

- zbyt późne przekazanie przez pracownika oddziału nadzoru uchwały do wydziału opiniującego w uzyskania pozyskania jego opinii;
- zwłoka wydziału opiniującego w wydaniu opinii dla organu nadzoru;
- czynniki losowe, takie jak: długotrwała nieobecność pracownika spowodowana chorobą, urlopem czy też innymi zdarzeniami;
- niedopatrzenie pracownika wynikające z obłożenia zadaniami. Należy mieć świadomość, że w ciągu roku do Wydziału Nadzoru Prawnego wpływa ok. 15-16 tysięcy uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, których weryfikacja jest głównym, lecz nie jedynym zadaniem realizowanym przez pracowników Oddziału Nadzoru”.

(dowód: akta kontroli str. 236÷243, 251-253, 307-312)

3.4.3 W okresie od 1 stycznia do 11 września 2012 r.⁴² w *Dzienniku* nie opublikowano uchwał nowelizujących budżety 9 z 10 wybranych do badania j.s.t., pomimo że, zgodnie z zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej⁴³ rejestrami uchwał tych jednostek, uchwały takie podejmowano⁴⁴.

Jak wykazały kontrole przeprowadzone przez tut. Delegaturę NIK, powyższa praktyka tłumaczona była przez osoby wykonujące funkcje organów j.s.t. stosowaniem się do wytycznych zawartych w piśmie Wojewody Śląskiego⁴⁵ z dnia 20 czerwca 2002 r., w którym poinformowano wszystkie rady gmin i powiatów z terenu województwa śląskiego, że „uchwały dotyczące zmian w budżecie gmin nie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Wskazywano również na instrukcję zamieszczoną na stronie internetowej ŚUW oraz interpretację art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli, str. 180-181, 184-188, 252-261, 266-270, 427-436, 586-590)

3.4.4 Do dnia 13 września 2012 r. pracownicy redakcji *Dziennika* odnotowali w rejestrach prowadzonych ręcznie 55 przypadków nieprzedłożenia przez j.s.t. do wymaganej prawem publikacji sprawozdań z wykonania budżetu za 2011 r.⁴⁶

W powyższej sprawie z-ca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że „wojewoda jako organ wydający dziennik urzędowy nie został wyposażony w żadne środki umożliwiające zobowiązanie odpowiednich podmiotów do przekazywania poszczególnych aktów do publikacji”.

Jednocześnie w opisie stanowiska ds. koordynacji⁴⁷ funkcjonującego w ramach Stanowiska ds. redakcji DUWS stwierdzono, że: „brak wpływu dokumentu za pomocą systemu teleinformatycznego (wymagany przepisami prawa) nakłada na pracownika obowiązek zwrócenia się do wnioskodawcy w celu wyjaśnienia przyczyny jego braku bądź też do firmy dostarczającej oprogramowanie [...] w celu podjęcia próby odszukania dokumentu [...]”.

(Dowód: akta kontroli, str.180-181, 184-188, 191-192, 255-257, 471-480)

3.4.5 Stwierdzono, że w ŚUW miała miejsce praktyka wycofywania przez wnioskodawców aktów normatywnych skierowanych do publikacji w *Dzienniku*. Możliwość taką przewidziano również w obowiązującej w Urzędzie procedurze pn. „Proces tworzenia, kierowania i ogłaszania aktów prawnych w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym”.

⁴² Tj. dnia przeprowadzenia oględzin.

⁴³ Zwanym dalej „BIP”

⁴⁴ Dotyczyło to uchwał organów miast i gmin : Sławkowa, Toszka, Węgierskiej Górki, Wyr, Bestwiny, Dąbrowy Zielonej, Gdowa, Jejkowic oraz Województwa Śląskiego.

⁴⁵ sygn. PN.0713/109/02

⁴⁶ Z wykonania budżetu w 2010 r. sprawozdań nie przedłożyło 46 j.s.t.

⁴⁷ symbol NP/III/01

W okresie objętym kontrolą, za pomocą modułu komunikacyjnego programu wspomagającego promulgację aktów prawnych, złożono łącznie 685 wniosków⁴⁸ o wycofanie aktu prawnego z publikacji. Równocześnie, w tym samym okresie, wystąpiło 10 przypadków⁴⁹ odmowy publikacji w związku z niespełnieniem przez dokumenty wymogów dotyczących załącznika binarnego.

Z-ca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że „nie ma możliwości sporządzenia rzetelnego imiennego zestawienia wnioskodawców, którzy wycofali swoje wnioski w wyniku działań podjętych przez pracowników redakcji. Podanie nawet przybliżonych danych - chociażby procentowych - mogłoby być obciążone błędem, opierałoby się bowiem wyłącznie na odtworzeniu w pamięci pracowników losów każdego wycofanego z publikacji aktu - często zapewne przy udziale wnioskodawcy, co wymagałoby niejednokrotnie kolejnych interwencji telefonicznych. [...] Ponadto, jeśli chodzi o wymianę informacji z wnioskodawcami drogą mailową, to ten rodzaj kontaktu nie jest praktykowany w komórce redakcyjnej”.

Stwierdziła ponadto, że: „Dla funkcjonowania dziennika urzędowego nie ma znaczenia, kto był inicjatorem wycofania aktu z publikacji - decyzję w tej sprawie podejmuje ostatecznie zawsze sam wójt, starosta, marszałek (bądź osoba działająca w oparciu o odpowiednie upoważnienie). Jeżeli weźmiemy pod uwagę przyczyny wycofań, to można stwierdzić, że były one następujące:

- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność całości uchwały (niezaskarżone przez gminę do WSA w ustawowym terminie) - interwencja telefoniczna pracownika redakcji,
- złożenie dokumentu niespełniającego wymogów technicznych określonych przez rozporządzenie 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 danych (nieprawidłowy format załącznika binarnego, załącznik skanowany itp.) - interwencja telefoniczna pracownika redakcji bądź informacja telefoniczna od wnioskodawcy o fakcie złożenia dokumentu niespełniającego wymogów technicznych - tzw. omyłka w tworzeniu dokumentu na stanowisku merytorycznym w.j.s.t.,
- braki techniczne w dokumencie elektronicznym (np. brak podpisu jednostki, niepodpięty załącznik binarny, nieprawidłowy organ wydający, itp.) - interwencja telefoniczna pracownika redakcji,
- złożenie podpisu elektronicznego przez osobę nieuprawnioną bądź brak podpisu elektronicznego - interwencja telefoniczna pracownika redakcji,
- złożenie przez omyłkę uchwały nie podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym - interwencja telefoniczna pracownika redakcji bądź informacja telefoniczna od wnioskodawcy o pomyłce w przesyłce dokumentu elektronicznego, bądź wycofanie dokumentu elektronicznego przez wnioskodawcę bez wcześniejszego kontaktu telefonicznego,
- uchylene uchwały przez gminę we własnym zakresie, jeszcze przed jej publikacją - najczęściej interwencja telefoniczna pracownika nadzoru, po złożeniu takiego wniosku pracownik redakcji przekazuje informację do pracownika merytorycznego komórki nadzoru. [...]

Nie ulega wątpliwości, że wojewoda, jako organ wydający dziennik urzędowy, odpowiada za formę i treść tego publikatora. Przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych [...], dość lakoniczne, nie regulują kwestii zasad i trybu publikacji

⁴⁸ 295 w 2011 r. oraz 390 do dnia 27 września 2012 r.

⁴⁹ Wszystkie z 2012 r.

aktów w dziennikach urzędowych, nie dotyczą w ogóle sposobu funkcjonowania redakcji dzienników urzędowych i „przygotowywania” aktu do jego opublikowania (oprócz obowiązku złożenia wizy).

Działania podejmowane przez pracowników redakcji winny mieć na celu wyłącznie zapewnienie sprawnej, terminowej, profesjonalnej i prawidłowej, pod względem zgodności z wymogami stawianymi przez przepisy prawa, zawartości dziennika urzędowego. Mimo że przepisy prawa nie przewidują kontaktów z wnioskodawcami, w moim przekonaniu interwencje takie są racjonalne, uzasadnione, a często nawet niezbędne. Rolą pracowników redakcji jest bowiem (między innymi) doprowadzenie do tego, aby w dzienniku ogłoszone zostały wyłącznie akty spełniające wymagania techniczne określone we wspomnianym powyżej rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 27 grudnia 2011 r. Brak przepisów prawa, które umożliwiałyby wojewodzie wydanie decyzji w sprawie odmowy publikacji aktu, który takich wymogów nie spełnia, sprawia, że jedynie w formie „roboczych” kontaktów jest możliwe skorygowanie popełnionych przez wnioskodawców błędów (opisanych powyżej w odpowiedzi na pyt. 1 i 2).”

(dowód: akta kontroli str. 181, 268÷270)

3.5. Umożliwienie zainteresowanym pobranie wydruków aktów prawnych oraz ustalanie ceny wydruku

W ŚUW umożliwiono zainteresowanym pobranie wydruków aktów prawnych. Informacja o możliwości pobrania w Urzędzie wydruków aktów, w cenie za 1 stronę (0,30 zł) oraz miejscu ich uzyskania znajdowała się na stronie internetowej *Dziennika*.

W Biurze Obsługi Klienta ŚUW (p. 119) znajdowało się pięć wydzielonych stanowisk komputerowych, podłączonych do drukarki, na których był dostępny pogląd aktów prawnych znajdujących się na stronie internetowej Urzędu oraz wydruk tych aktów w sytuacji posiadania przez osobę zainteresowaną papieru do drukarki. O możliwości uzyskania wydruku w ww. sposób informowały zapisy znajdujące się na drukarce oraz w materiałach wyłożonych w pomieszczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 195)

Dyrektor Generalny Urzędu nie przedstawił kalkulacji ceny wydruku, przy czym jednocześnie poinformował, że: „w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. cena 1 strony wydruku wynosiła w prenumeracie: 0,36 zł netto oraz poza prenumeratą 0,60 zł netto. Koszt wydania *Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego* zostały ustalone na podstawie danych za rok 2010 i obejmują: roczne wynagrodzenie pracowników zajmujących się redakcją *Dziennika Urzędowego*, roczne wynagrodzenie pracowników zajmujących się wydrukiem dziennika 4 etaty, koszty naprawy i przeglądu sprzętu, koszty papieru, farby, matryc oraz wysyłki, koszty rzeczowe redakcji oraz koszty magazynowania”.

(dowód: akta kontroli, str. 203-205,368)

3.6. Realizacja obowiązku udostępniania: Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, wojewódzkiego dziennika urzędowego oraz Dziennika UE w języku polskim.

Na stronie internetowej ŚUW znajdowała się zakładka pt. „*Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego*” z odnośnikami do poszczególnych jego roczników z lat 2001-2012. Na tej samej stronie podano informację o możliwości uzyskania nieodpłatnego dostępu do *Dziennika Ustaw* i *Monitora Polski* do wglądu i do pobrania w formie elektronicznej opublikowanych tam dokumentów.

Zamieszczono tam również informację o udostępnianiu nieodpłatnie zbiorów Dziennika UE w języku polskim w postaci elektronicznej⁵⁰. Baza EUR-Lex umożliwiała bezpłatny dostęp do aktów prawnych i innych dokumentów Unii Europejskiej, które podano do publicznej wiadomości.

(dowód: akta kontroli str. 89-90,184÷187)

Jak wspomniano wyżej w Biurze Obsługi Urzędu utworzono dla osób zainteresowanych pięć stanowisk komputerowych z bezpłatnym dostępem, za pośrednictwem internetu, do aktów prawnych w wersji elektronicznej. Stanowiska te podłączono do drukarki, co umożliwiało sporządzenie wydruku.

Na elektronicznej tablicy ogłoszeń, zawieszanej nad wejściem do Biura Obsługi, a także na stronie internetowej Urzędu nie zawarto informacji o udostępnieniu ww. stanowisk dla zainteresowanych. Na stronie internetowej ŚUW nie zawarto także informacji o możliwości wydrukowania potrzebnego aktu prawnego.

(Dowód: akta kontroli str.86- 88,184-188,195)

3.7. Sposób udostępniania archiwalnych aktów prawnych podlegających publikacji

Opis stanu
faktycznego

Do 11 września 2012 r., tj. dnia przeprowadzenia oględzin strony internetowej Urzędu, nie umieszczono na niej informacji o możliwości wglądu, w siedzibie ŚUW, do dzienników zawierających archiwalne akty normatywne, w tym akty prawne jednostek zniesionych. Zapis o treści: *„Pozostałe archiwalne numery wojewódzkich dzienników urzędowych są dostępne w wersji papierowej do wglądu w Bibliotece Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego przy ul. Jagiellońskiej 25, w pokoju 302, codziennie w godzinach pracy Urzędu”* umieszczono na tej stronie po dacie przeprowadzonych oględzin. Plik zawierający akty prawne z 2001 r., znajdujący się w tabeli zawierającej dostęp do dzienników urzędowych od 2001 do 2012 r., nie miał skorowidza.

(dowód: akta kontroli str. 86÷92,184÷188)

W sprawie udostępnienia i ewentualnej digitalizacji nieopublikowanych numerów Dziennika Wojewoda wyjaśnił, że: *„Wojewoda Śląski nie ma obowiązku ustawowego udostępniania archiwalnych dzienników urzędowych. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 42a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych „Wydawanie dzienników urzędowych i skorowidzów do roczników tych dzienników w formie elektronicznej, a także udostępnianie dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiorów przepisów gminnych oraz ogłoszonych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych przez środki komunikacji elektronicznej oraz informatyczne nośniki danych następuje od lipca 2006 r.”* Znajdujące się w chwili obecnej na stronie internetowej ŚUW materiały elektroniczne spełniają wymogi ww. ustawy. Ponadto informuję, że archiwalne dzienniki, na chwilę obecną, nie będą zdigitalizowane ze względu na obszerność materiału i brak możliwości technicznych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 dodanym przez art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *„obowiązek organu wydającego dziennik prowadzenia w postaci elektronicznej zbiorów tych dzienników, ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2012 r. Natomiast zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych nakładającym na wydawcę dziennika obowiązek udostępnienia nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentów elektronicznego na swoich stronach internetowych tych dzienników ma również zastosowanie od 1 stycznia 2012 r. W tym zakresie obowiązek ten został wypełniony”*.

(dowód: akta kontroli str. 209)

⁵⁰ Pod adresem: <http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlag=pl>.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, w piśmie z dnia 20 czerwca 2002 r. oraz zamieszczenie na stronie internetowej ŚUW, niezgodnej z obowiązującym stanem prawnym informacji, że uchwały dotyczące zmian w budżetach tych jednostek nie podlegają publikacji w *Dzienniku*, co miało wpływ na ich nieprzekazywanie przez j.s.t. do publikacji.
2. Wojewoda ustalił wysokość opłaty za wydruki aktów prawa w siedzibie Urzędu w sposób niezgodny z art. 28 a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w którym stwierdzono, że „kierownik urzędu [...] ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków”. Świadczy o tym, zarówno brak stosownej kalkulacji, jak i przedstawione w tym zakresie wyjaśnienia Dyrektora Generalnego Urzędu, które wskazują, że wysokość opłaty powiązano z wysokością kosztów jakie obowiązany był ponosić obywatel w związku z nabyciem w 2011 r. jednej strony *Dziennika* w formie papierowej.

Uwagi do
prowadzonej
działalności

1. NIK zwraca uwagę, że niepublikowanie w *Dzienniku* uchwał organów j.s.t., na mocy których dokonywano zmiany w budżetach tych jednostek, naruszało postanowienia art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W ocenie NIK, uchwały takie są także uchwałami budżetowymi w rozumieniu art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵¹, a brak ich publikacji naruszał zasadę jawności finansów publicznych wyrażoną w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia fakt, że po zakończeniu nin. kontroli, Urząd zaczął publikować tego typu uchwały na łamach *Dziennika*.
2. NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez z-cę Dyrektora Wydziału NP w punkcie 3.4.4, zgodnie z którym wojewoda nie ma stosownych instrumentów prawnych do zdyscyplinowania j.s.t. w sprawie terminowego przekazywania do publikacji sprawozdań z wykonania budżetu za dany rok. Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ustawy o samorządzie województwa uprawniają wojewodę, w ramach przysługujących mu funkcji nadzorczych, do żądania od j.s.t. informacji, w tym informacji nt. przyczyn niewykonania ustawowego obowiązku, jakim jest przekazanie do publikacji w *Dzienniku* sprawozdania z wykonania budżetu. W ramach swoich kompetencji wojewoda ma również prawo do przypominania o konieczności dopełnienia powyższego obowiązku, bądź w formie bezpośredniego pisma, bądź też – jak to miało miejsce w przypadku ŚUW w 2010 r. - poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej stosownego wezwania.
3. NIK, przyjmując cytowane w punkcie 3.4.5 nin. wystąpienia wyjaśnienia z-cy Dyrektora Wydziału NP w sprawie praktyki wycofywania przez przedstawicieli j.s.t. aktów normatywnych przekazanych do publikacji w *Dzienniku*, w których wskazano na jej zasadność i racjonalność, zwraca jednak uwagę, że nie miała ona określonej w przepisach powszechnie obowiązujących podstawy prawnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w badanym obszarze.

⁵¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie powiatowym”.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

1. Dostosowanie w ŚUW polityki bezpieczeństwa informacji oraz odpowiednich procedur do wymogów *rozporządzenia RM w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności* oraz aktualnej struktury organizacyjnej Urzędu,
2. Bieżące monitorowanie działania aplikacji wspomagającej wydawanie Dziennika Urzędowego w celu zapewnienia prawidłowego jej funkcjonowania oraz dokumentowanie awarii, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami;
3. Zapewnienie publikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego zmian do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego;
4. Ustalenie ceny wydruku w siedzibie Urzędu jednej strony aktu normatywnego., zgodnie z zasadami określonymi w art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 31 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Ryszard Pucek
gł. specjalista k.p.

Dyrektor
Edmund Sroka

.....
podpis

.....
podpis

⁵² Dz.U. z 2012 r., poz.82