



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-10-15/2012  
P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2011 r. do czasu zakończenia kontroli w zakresie działań organizacyjnych Starosty Powiatu Staszowskiego podejmowanych w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, dotyczących ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz od 1 stycznia 2012 r. do czasu zakończenia kontroli w zakresie realizacji przez Starostę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.

Kontrolerzy

1. Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83342 z dnia 15 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Violetta Nowak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83343 z dnia 15 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Staszowie, ul. Świerczewskiego 7, 28-200 Staszów (dalej: Starostwo).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Starosta Powiatu Staszowskiego Andrzej Kruzel.

(dowód: akta kontroli str. 5)

# II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej;
- niezwłoczne przekazywanie aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym w postaci dokumentów elektronicznych, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach;
- prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego, stanowiących przez powiat staszowski;

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych w zakresie wykonywania i przechowywania kopii zapasowych aktów prawa miejscowego w systemie informatycznym Starostwa;
- niewyznaczenie w siedzibie Starostwa miejsca przeznaczonego do udostępniania do powszechnego wglądu i pobrania, w postaci

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

elektronicznej lub wydruku, aktów prawnych z Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania organizacyjne Starosty w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej**

##### **1.1. Działania przygotowawcze do realizacji obowiązków i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy**

Opis stanu faktycznego

Tryb, zasady i wymagania techniczne ogłaszania aktów normatywnych w formie elektronicznej określone zostały w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup> (dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych) i rozporządzeniu 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<sup>3</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych). Po nowelizacji ustawy o promulgacji – ustawą z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup> - od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje wyłącznie elektroniczna forma ogłaszania aktów prawnych.

W Starostwie podjęto następujące działania, w celu realizacji nowych obowiązków wynikających z ww. przepisów:

- w dniu 8 czerwca 2009 r. pracownik Biura Informatycznego Starostwa uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim pn. „Tworzenie aktów XML i ich przekazywanie do Redakcji Dziennika, wybrane zagadnienia”;
- w dniu 24 listopada 2011 r. dwóch pracowników Wydziału Organizacji i Nadzoru oraz Biura Informatycznego Starostwa uczestniczyło w spotkaniu zorganizowanym w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie omawiana była problematyka przekazywania aktów prawnych normatywnych w postaci elektronicznej pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do publikacji aktów a Redakcją Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej;
- dwóch pracowników Wydziału Organizacji i Nadzoru ukończyło 18 marca 2010 r. szkolenie z zakresu: „Edytor Aktów Prawnych XML”, pracownik Biura Informatycznego ukończył szkolenie dotyczące udostępniania informacji w BIP (25.10.2007 r.);
- wg wyjaśnienia kierownika Biura Informatycznego [...] i Administratora Bezpieczeństwa Informacji [...], w czerwcu 2009 r. pracownicy Biura Informatyki Starostwa zorganizowali wewnętrzne szkolenie wytypowanych

<sup>2</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676.

<sup>5</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – tajemnica ustawowo chroniona ze względu na prywatność osoby fizycznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)

pracowników w zakresie wykorzystania Edytora Aktów Prawnych. Szkolenie nie zostało udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 11-14,15, 16)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **1.2. Rozwiązania organizacyjne związane z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych**

Na podstawie regulaminu organizacyjnego Starostwa (wprowadzonego uchwałą IX/33/07 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 21 maja 2007 r.) oraz regulaminów wewnętrznych Wydziałów Starostwa (przyjętych na podstawie zarządzenia Starosty Staszowskiego 26/07 z dnia 29 czerwca 2007 r.) ustalono, że do kompetencji Wydziału Organizacji i Nadzoru należy między innymi: prowadzenie zbiorów Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, wojewódzkiego dziennika urzędowego, prowadzenie rejestru aktów prawa miejscowego i porozumień zawartych przez powiat, zaś do zadań Biura Obsługi Rady i Zarządu (referatu Wydziału Organizacji i Nadzoru) – wykonywanie czynności związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych. Zadania te przydzielono zgodnie z zakresem obowiązków służbowych pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku kierownika Biura Obsługi Rady i Zarządu zajmującemu się zadaniami związanymi z ogłaszaniem aktów normatywnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego;

Zgodnie z ww. regulaminami, Biuro Informatyczne Starostwa odpowiada między innymi za realizację zadań związanych z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych Starostwa, obsługę techniczną strony internetowej Starostwa i Biuletynu Informacji Publicznej. Zadania te wykonują, zgodnie z przydziałami czynności, dwie osoby: kierownik Biura Informatycznego, który wykonuje zadania związane z ogłaszaniem aktów normatywnych oraz pracownik Biura Informatycznego, odpowiedzialny między innymi za zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej materiałów z pracy Rady Powiatu zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Pracownicy realizujący obowiązki związane z ogłaszaniem aktów normatywnych legitymują się dyplomami ukończenia studiów I stopnia w zakresie odpowiednio: zarządzania firmą i informatyki oraz wykształceniem wyższym ekonomiczno-informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 29-44, 45-50, 103-105)

Instrukcja kancelaryjna Starostwa (wprowadzona zarządzeniem Starosty Staszowskiego nr 9/2011 z dnia 15 marca 2011 r.) w rozdziale VIII – *Postępowanie z aktami rady powiatu, jego organów oraz zarządu powiatu* opisuje w sposób ogólny zasady tworzenia i przechowywania ww. dokumentów, nie podejmując problematyki promulgacji aktów prawa miejscowego.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

Kierownik Biura Obsługi Rady i Zarządu (dalej BO RiZ) [...] <sup>5</sup> wyjaśniła, że w Starostwie przyjęta jest następująca procedura obsługi aktów prawnych:

- dokumenty elektroniczne w formacie ZIPIX i PDF są przygotowywane i wprowadzane do programu Legislador przez pracowników wydziałów merytorycznych i zapisywane w katalogu sieciowym o nazwie „EDAP\_Projekty”;
- ostateczna wersja uchwał, uchwalana przez radnych jest parafowana przez przewodniczącą Rady Powiatu i w postaci papierowej przekazywana do BO RiZ w celu ostatecznego przygotowania uchwał;
- po zakończeniu sesji przygotowywane są uchwały do podpisu (następuje ich weryfikacja, wprowadzane są numery i data uchwalenia);

- kierownik BO RiZ przekazuje informację o przygotowaniu aktów normatywnych osobom upoważnionym do złożenia podpisu elektronicznego;
- w BO RiZ następuje podpisanie przygotowanego wniosku o publikację po wcześniejszym zalogowaniu się do Modułu Komunikacyjnego Urzędowej Poczty Elektronicznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego a następnie jego wysłanie;
- podpisane uchwały przenoszone są przez pracowników Biura BO RiZ do folderu o nazwie „EDAP\_uchwalone” i przekazywane do Biura Informatycznego celem udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 96)

Odpowiedzialnym za obsługę systemów informatycznych Starostwa wg. regulaminu Organizacyjnego Starostwa i karty zadań stanowiska jest [...]<sup>5</sup>, kierownik Biura Informatycznego, który w szczególności odpowiada za podejmowanie działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych w Starostwie, nadzór nad utrzymywaniem gotowości sprzętu komputerowego, w tym także z dostępem do zbiorów aktów prawa miejscowego. [...]<sup>5</sup>pełnomocnik Starosty ds. koordynacji działań, kontaktów z mediami i informatyzacji, był odpowiedzialny za nadzorowanie profilaktyki antywirusowej, wykonywaniem kopii awaryjnych, ich przechowywaniem oraz okresowym sprawdzaniem pod kątem dalszej przydatności do odtwarzania danych w przypadku awarii systemu, zapewnienie awaryjnego zasilania komputerów oraz innych urządzeń mających wpływ na bezpieczeństwo przetwarzania.

(dowód: akta kontroli str. 97-102,103-105)

Serwerem realizującym serwis publicznego udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego Starostwa administruje dostawca zewnętrzny eoNetworks S.A., na podstawie podpisanej przez Starostwo umowy nr 14C/BiP/2011 z 31 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-123)

W okresie objętym kontrolą, cztery osoby posiadały podpis elektroniczny służący do obsługi zbiorów aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego stanowionego przez powiat tj. Przewodniczący Rady Powiatu Damian Sierant, Wiceprzewodniczący Rady Powiatu Jerzy Chudy, Starosta Staszowski Andrzej Kruzel i Wicestarosta Michał Skotnicki. W Starostwie nie ustalono pisemnych procedur przechowywania tych podpisów. Oględziny wykazały, że podpisy elektroniczne ww. osób przechowywane są w szafie panczernej, do której dostęp miał kierownik Biura Informatycznego [...]<sup>5</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 106-113,139)

Z oświadczenia złożonego przez Przewodniczącego Rady Powiatu Damiana Sieranta wynika, że podczas składania podpisu elektronicznego nie występują problemy techniczne.

(dowód: akta kontroli str. 159)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **1.3. Planowane i wydatkowane środki finansowe w 2011 i 2012 r. na realizację nowych obowiązków związanych z elektroniczną promulgacją prawa**

W planach finansowych Starostwa na lata 2011-2012 nie wyodrębniono szczegółowych danych o planowanych wydatkach na realizację zadań związanych z elektroniczną promulgacją prawa.

Na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Finansowego Starostwa, ustalono, że w 2011 i 2012 r. wydatki związane z realizacją zadań dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej zaplanowano w wysokości 2 200 zł. Na

dzień 31 grudnia 2011 r. poniesiono wydatki w kwocie 6 133,86 zł (279% planowanych), a na dzień 30 czerwca 2012 r. – 1 683,45 zł (76,5% zaplanowanych) Wydatki te zostały zaplanowane w ramach działu 750 rozdział 75019 i 75020 §§ 4210 i 4300.

Udział planowanych wydatków na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej w planowanych wydatkach ogółem Urzędu wyniósł w latach 2011 r. i 2012 - 0,003%. Wykonane wydatki na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej stanowiły 0,008% i 0,004% wykonanych wydatków ogółem Urzędu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 17, 18-27)

W okresie objętym badaniem (lata 2011-2012 do dnia kontroli) powiat staszowski nie otrzymał dotacji z budżetu państwa na realizację zadań związanych z promulgacją prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### **1.4. Zarządzanie procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej**

a) Zarządzeniem Nr 32/08 Starosty Staszowskiego z dnia 8 sierpnia 2008 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych w Starostwie Powiatowym w Staszowie wprowadzono:

- Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych Starostwa (dalej: *PBDO*);
- Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym Służącym do Przetwarzania Danych Osobowych w Starostwie (dalej: *Instrukcją zarządzania*);
- Instrukcję Użytkowania Systemów Informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych w Starostwie.

W *Instrukcji zarządzania* określono ogólne zasady nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowanie tych uprawnień w systemie informatycznym, stosowane metody i środki uwierzytelnienia oraz procedury związane z zarządzaniem i użytkowaniem, stosowane zabezpieczenia sieci komputerowej Starostwa, z wykorzystaniem programów antywirusowych i profilaktyki antywirusowej oraz wykonywaniem kopii zapasowych systemów informatycznych, odnoszące się do całego systemu informatycznego, działającego w Starostwie.

Uprawnienia do systemu informatycznego (w tym aktów prawa miejscowego) nadawał administrator bezpieczeństwa informacji, którego zadaniem było rozpatrzenie wniosku o nadanie upoważnienia do przetwarzania danych, złożonego przez kierownika danej komórki organizacyjnej oraz wystawienia upoważnienia wg wzoru, określonego ww. Instrukcji. W badanym okresie administratorem bezpieczeństwa informacji w Starostwie był od 10 września 2007 r.[...]<sup>5</sup>, pełnomocnik Starosty ds. koordynacji działań, kontaktów z mediami i informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 51-95, 97-102))

Uregulowania zawarte w ww. dokumentach nie obejmowały reguł dotyczących zbiorów aktów prawnych, w tym zbiorów aktów prawa miejscowego, stanowionego przez organy Powiatu. Zarówno *PBDO* i *Instrukcja Zarządzania* nie były aktualizowane od czasu ich wprowadzenia. Dokumenty te nie zawierały szczegółowych zasad nadawania uprawnień dostępu do zbioru aktów prawnych, reguł zarządzania podpisami elektronicznymi oraz opisów środków komunikacji

elektronicznej stosowanych wyłącznie do udostępniania aktów prawa miejscowego stanowionego przez organ.

(dowód: akta kontroli str. 51-95)

Starosta Staszowski Andrzej Kruzel wyjaśnił: (...) w Starostwie Powiatowym w Staszowie do końca bieżącego roku zostanie opracowana jedna spójna Polityka bezpieczeństwa informacji, ujmująca w sposób kompleksowy ochronę przetwarzanych informacji bez względu na ich rodzaj i sposób przetwarzania.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

b) Dostawcą usługi informatycznej związanej z udostępnianiem zbiorów aktów prawa miejscowego w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP) jest firma zewnętrzna - eoNetworks S.A. z siedzibą w Warszawie. Do zadań eoNetworks, stosowanie do postanowień zawartej umowy, należała obsługa techniczna serwera udostępniającego zbiory, zapewnienie sprzętu podstawowego i zapasowego zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej (platforma sprzętowa do publikowania BIP), udostępnieniu adresów i haseł dostępu do administrowania BIP przez Starostwo.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa nadzór techniczny nad prowadzeniem BIP należy do kompetencji Biura Informatycznego. Od 7 sierpnia 2007 r. administratorem Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa jest [...]<sup>5</sup>, kierownik Biura Informatycznego.

Właścicielem serwera i zainstalowanego na nim specjalnego oprogramowania jest Starostwo. Na podstawie umowy z dnia 7 grudnia 2011 r. dokonano zakupu „Edytora Tekstów Jednolitych – Legislador”. Program ten umożliwia edytowanie aktów prawnych i przekazywanie do publikacji w dzienniku urzędowym w formacie zgodnym z rozporządzeniem o wymaganiach technicznych. Administrowanie serwerem, który udostępnia dzienniki urzędowe – w zakresie technicznym – przypisane jest do zadań pracowników Biura Informatycznego. W zakresie merytorycznym powierzono je pracownikowi BO RiZ

(dowód: akta kontroli str. 117-125)

c) Starostwo jest abonentem domeny internetowej [www.staszowski.eu](http://www.staszowski.eu), na której umieszczona jest strona internetowa Starostwa z odnośnikiem do aktów normatywnych (zakładka Starostwo/Prawo). Od 8 listopada 2011 roku strona umieszczona jest w domenie staszowski.kylos.pl, administrowanej technicznie przez Kylos Spółka cywilna. Starostwo nie posiada certyfikatu domeny, rejestracja domeny obejmuje rok kalendarzowy.

Biuletyn Informacji Publicznej Starostwa umieszczony jest na stronie [www.starostwo.staszow.eobip.pl](http://www.starostwo.staszow.eobip.pl), administrowanej przez zewnętrznego dostawcę usługi, którym jest firma zewnętrzna eoNetworks S.A. Starostwo nie posiada certyfikatu domeny, okres obowiązywania umowy z eo Networks S.A. kończy się 31 grudnia 2014 r. z możliwością przedłużenia na okres następny.

(dowód: akta kontroli str. 120-123,126-128)

[...]<sup>5</sup> kierownik Biura Informatycznego wyjaśnił: (...) strona BIP nie posiada certyfikatu, Starostwo korzysta z oprogramowania firmy eoNetworks od 2005 roku i do chwili obecnej strona www jak również i serwis techniczny działał bez zastrzeżeń. Wobec powyższego nie zachodziła konieczność zmiany usługodawcy. Strona [www.staszowski.eu](http://www.staszowski.eu) nie posiada certyfikatu. Zmiana firmy udostępniającej domenę oraz hosting strony nastąpiła w 2011 roku i abonament związany z ww. usługami został wykupiony na rok, co traktowaliśmy, jako okres testowy. W związku z tym Starostwo nie wykupiło dodatkowych usług (certyfikat bezpieczeństwa) w ww. firmie.

(dowód: akta kontroli str. 135)

d) Pracownikom Urzędu przyznano uprawnienia, związane z promulgacją prawa miejscowego, zgodnie z zapisami *Instrukcji zarządzania* i wykonywanymi obowiązkami służbowymi

(dowód: akta kontroli str. 129-134)

e) Oględziny stanowisk komputerowych, które były wykorzystywane do obsługi aktów prawnych wykazały, że zainstalowano na nich oprogramowanie antywirusowe z licencją aktualną do 30 stycznia 2013 r. System antywirusowy na ww. stacjach był systematycznie aktualizowany w zakresie ochrony antywirusowej i ochrony dostępu do oprogramowania i danych. Ustawiono parametry skanowania przy uruchamianiu stacji roboczej, w przedziałach czasowych co 60 minut oraz po aktualizacji bazy wirusów, natomiast skanowanie informacji przesyłanych do systemu odbywało się na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 140-145)

f) Obowiązek tworzenia i przechowywania kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania określone zostały w *Instrukcji Zarządzania*, w pkt 2.7. *Procedura tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania*.

Według ww. instrukcji wykonywanie kopii powinno przebiegać w następujący sposób:

- kopie zapasowe są tworzone codziennie przez administratora systemów informatycznych po zakończeniu dnia pracy. Nośnikiem są taśmy magnetyczne. Kopie zapasowe są kopiami pełnymi;
- taśmy magnetyczne z kopiami zapasowymi są przechowywane w szafie ogniotrwałej w innym pomieszczeniu niż serwerownia;
- kopie zapasowe są tworzone w cyklu miesięcznym. Po tym okresie taśmy magnetyczne są kasowane i ponownie wykorzystane do tworzenia kopii zapasowych;
- kopie zapasowe są okresowo sprawdzane pod kątem ich dalszej przydatności;
- na koniec miesiąca informatyk tworzy kopię miesięczną na płytach kompaktowych;
- kopie miesięczne przechowywane są przez okres pięciu lat.

(dowód: akta kontroli str. 85-90)

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że kopie aktów prawnych wykonywane są w Starostwie za pomocą programu *Acronis Backup & Recovery 11 Managment Console*. Program udostępnia funkcję tworzenia dyskowych kopii zapasowych i odzyskiwania danych po awarii dla pojedynczych serwerów Windows. W programie zainstalowanym w Starostwie skonfigurowano harmonogram wykonywania kopii zapasowej, cotygodniowo w poniedziałek, wtorek, środę, czwartek i piątek o godzinie 20:00, ustalono też reguły przechowywania kopii: „podczas czyszczenia usuwaj kopie zapasowe starsze niż 6 dni” oraz zasadę niesprawdzania poprawności wykonywanych kopii zapasowych. W trakcie kontroli ustalono, na podstawie informacji przedstawionych przez program archiwizujący, że wykonywano kopie zapasowe serwera Starostwa od 14 marca 2012 r. do 24 października 2012 r. od poniedziałku do piątku. Plany i zadania wykonywania kopii zapasowej wskazują na wykonanie kopii i replikację kopii na dysku zapasowym przenośnym FreeAgent GoFlex Drive F, po wcześniejszym wyczyszczeniu zapisów z dnia poprzedniego. Starostwo przechowuje kopie wykonane w ostatnich pięciu dniach roboczych. Dysk zapasowy przenośny przechowywany jest po wykonaniu



kopii w sejfie znajdującym się w odrębnym pomieszczeniu, znajdującym się w podziemiach budynku Starostwa.

W toku kontroli ustalono, że dostępne były tylko kopie serwera Starostwa wykonane dnia 19, 22, 23 i 24 października 2012 r. [...]⁵, kierownik Biura Informatycznego odtworzył uchwałę Nr XXII/2/12 z dnia 27 stycznia 2012 r. z kopii zapasowej danych wykonanej w dniu 19 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-154)

W wyniku porównania odzyskanej kopii zapasowej ww. uchwały z treścią tej uchwały, która została udostępniona w BIP oraz opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (poz. 886.2012) stwierdzono, że treść kopii jest identyczna z treścią zamieszczoną we wszystkich źródłach.

(dowód: akta kontroli str. 160-177)

Jak wyjaśnił kierownik Biura Informatycznego, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 13 marca 2012 r. Starostwo wykonywało kopie zapasowe przy pomocy w pełni funkcjonalnej wersji demo programu *Acronis* oraz wersji testowej, uzyskanej bezpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 158)

g) Utrzymanie BIP Starostwa, w którym udostępniane są akty prawne w postaci elektronicznej odbywa się na podstawie umowy licencyjnej 14C/BIP/2011 z eoNetworksS.A. Firma ta zapewnia stały dostęp do BIP dla użytkowników z zewnątrz, utrzymuje serwer zastępczy umożliwiający przejęcie pracy w przypadku awarii serwera podstawowego, zapewnia ochronę serwera strony BIP. Ww. umowa nie zawierała regulaminu świadczonych usług.

[...]⁵ specjalista do spraw utrzymania systemów informatycznych eoNetworks S.A. wyjaśnił: *Strona BIP Starostwa Powiatowego w Staszowie umieszczona jest na serwerach znajdujących się w centrum danych ATM, mieszczącym się w Warszawie ul. Grochowska 21A, budynek F3. Świadczona jest całodobowa opieka techniczna oraz ciągłość działania, a także wykonywane są kopie BIP (dzienne, tygodniowe, miesięczne) i przechowywane na serwerze backupowym.*

[...]⁵ kierownik Biura Informatycznego wyjaśnił, że: *strona BIP Starostwa Powiatowego w Staszowie jest monitorowana w godzinach pracy Starostwa przez pracowników Biura Informatycznego. W roku 2012 ze strony osób korzystających z BIP nie było żadnych skarg drogą emailową oraz telefoniczną na brak dostępności strony.*

(dowód: akta kontroli str. 120-123, 230-232)

Strona internetowa Starostwa, utrzymywana przez zewnętrznego dostawcę usługi (Kylos) obecnie bazuje na symetrycznym łączu stałym z gwarancją niezwłocznego usuwania ewentualnych awarii. Firma Kylos w regulaminie świadczenia usług gwarantuje ciągłość usług hostingu przez 99,8% czasu w miesiącu kalendarzowym objętym opłatą.

(dowód: akta kontroli str. 136-138, 224-229)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na tworzeniu i przechowywaniu kopii zapasowych aktów prawa miejscowego niezgodnie z procedurami określonymi w *Instrukcji zarządzania*. Zgodnie z tymi procedurami, kopie powinny być tworzone codziennie w ciągu miesiąca, kopia miesięczna powinna być nagrywana na nośnik zewnętrzny, kopie miesięczne należy przechowywać przez okres pięciu lat. W toku kontroli ustalono, że kopie aktów prawnych wykonywane są w Starostwie za pomocą programu *Acronis* na dysku serwera cotygodniowo w poniedziałek, wtorek,

środe, czwartek i piątek oraz replikowane na dysk przenośny. W Starostwie przechowywane są tylko kopie wykonane w ostatnich pięciu dniach roboczych. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi [...] <sup>5</sup>, administrator bezpieczeństwa informacji, który zgodnie z kartą zadań stanowiska pracy zobowiązany jest do nadzoru i wykonywania kopii awaryjnych, ich przechowywania oraz okresowego sprawdzania pod kątem ich dalszej przydatności do odtwarzania danych w przypadku awarii systemu.

(dowód: akta kontroli str. 52-90,100-102, 146-154)

Starosta Staszowski Andrzej Kruzel wyjaśnił: (...) *W 2012 r. w Starostwie Powiatowym w Staszowie wdrożono nowy system tworzenia kopii zapasowych oparty na systemie Acronis. Powyższe zmiany zostaną uwzględnione w Polityce Bezpieczeństwa podczas tegorocznego przeglądu i aktualizacji dokumentu (...) Zmiana mechanizmu wykonywania kopii zapasowych polegająca na wycofaniu z użytku taśm magnetycznych wynikała z faktu, iż składowanie kopii awaryjnej na taśmach magnetycznych jest utrudnione z uwagi na rotację taśm, trudności lokalizowania błędów składowania danych. Niewygodny jest też sekwencyjny dostęp do danych. W pozostałym zakresie dotyczącym zasad wykonywania archiwizacji w szczególności kwestii comiesięcznych kopii, zainstalowane oprogramowanie wymaga dodatkowej konfiguracji, która w pełni spełniać będzie wymogi opisane w ust. 2.7 pkt 5-7 Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym (...) Czynności w tym zakresie zostaną podjęte niezwłocznie.*

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

W ocenie NIK brak kopii aktów prawnych w postaci elektronicznej w Starostwie stanowi naruszenie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>6</sup>. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 dokumentacja powstająca m.in. w organach samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez ustalony okres, po tym zaś okresie jest przekazywana do właściwych archiwów państwowych, bądź ulega brakowaniu. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego są również dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>7</sup>.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności  
organi dotyczącej badanej  
działalności

NIK zwraca uwagę, że obowiązująca w Urzędzie *PBDO i Instrukcja zarządzania* nie była aktualizowana od 2009 r. Dokumenty te nie określały zasad zarządzania podpisami elektronicznymi oraz szczegółowych zasad nadawania uprawnień dostępu do zbioru aktów prawnych: opisów środków komunikacji elektronicznej stosowanych do udostępniania aktów prawa miejscowego stanowionego przez organ gminy.

NIK uznaje przy tym stanowisko Starosty Staszowskiego Andrzeja Kruzela wynikające ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień, że do końca roku przygotowana zostanie zmiana nowelizująca zarządzenie nr 32/08 Starosty Staszowskiego z dnia 8 sierpnia 2008, dostosowującą obowiązującą *PBDO* do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Starosty w badanym obszarze.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.

## 2. Realizacja przez Starostę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. Rada Powiatu podjęła 95 uchwał, Starosta Staszowski wydał 36 zarządzeń i ogłoszeń. Ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych, podlegało 26 z tych aktów. Wszystkie akty prawne podlegające publikacji przekazano do ogłoszenia. Szczegółową analizą objęto dziesięć ostatnich wysłanych do publikacji aktów prawa miejscowego<sup>8</sup>.

Objęte analizą uchwały przekazywano do publikacji w terminie od 1 do 3 dni od dnia ich podjęcia.

Analiza dziesięciu aktów prawnych<sup>9</sup> (wylosowana próba), wykazała że stosownie do postanowień art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w związku z §§ 3 i 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, wszystkie akty prawne przekazano do publikacji w formie elektronicznej (w formacie XML) oraz opatrzone ważnym podpisem elektronicznym, weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu przez Przewodniczącą Rady Powiatu (9 aktów prawnych) oraz Starostę Staszowskiego (1 akt prawny).

Wypełniając dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: Starosta prowadził w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat. W zbiorze tym zamieszczano akty prawa miejscowego stanowiące przez Radę Powiatu, łącznie z pozostałymi uchwałami. Zbiór ten, zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych udostępniony został na stronach BIP Starostwa. Akty prawne udostępniano na stronie BIP Starostwa zarówno po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym jak i wcześniej:

- w pięciu przypadkach akty prawa miejscowego zostały wcześniej ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, a następnie udostępnione na stronie BIP Starostwa;
- w trzech przypadkach uchwały Rady Powiatu podjęte 25 września 2012 r. zostały udostępnione na stronie BIP Starostwa w dniu 5 października 2012 r., pomimo że do dnia kontroli (23 października 2012 r.), tj. po upływie 12 dni nie zostały jeszcze opublikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- w jednym przypadku uchwała Rady Powiatu Nr XXXIII/87/12 z dnia 12 października 2012 r. została udostępniona w BIP o jeden dzień wcześniej niż ją opublikowano;
- uchwała Rady Powiatu Nr XXIX/57/12 z dnia 19 lipca 2012 r. nie została udostępniona w BIP i nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym ze względu na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

Badane akty prawne nie zawierały daty ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego oraz danych promulgacyjnych. Informacji takich nie umieszczono również w innym miejscu zbioru np. osobnym skorowidzu.

Z wyjaśnień Kierownika BO RiZ [...] wynika, że trzy uchwały Rady Powiatu podjęte 25 września 2012 r. zostały udostępnione w BIP wcześniej niż ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w celu przekazania zainteresowanym informacji o ich uchwaleniu. Uchwały te w swej treści zawierają zarówno klauzulę wejścia w życie, jak również datę ich obowiązywania. Uchwała Rady Powiatu Nr

<sup>8</sup> Uchwały Rady Powiatu nr: XXIX/55/12, XXIX/56/12, XXIX/57/12, XXIX/58/12 z 19.07.2012 r., XXX/60/12 z 10.08.2012 r., XXXI/70/12, XXXI/73/12, XXXI/74/12, XXXI/75/12 z 25.09.2012 r., XXX/87/12 z 12.10.2012 r.

<sup>9</sup> Uchwały Rady Powiatu nr: XXII/5/12 z 27.01.2012 r., XXIV/15/12 z 26.03.2012 r., XXV/26/12 z 9.05.2012 r., XXXVII/32/12 z 22.05.2012 r., XXIX/57/12, XXIX/58/12 z 19.07.2012 r., XXXI/70/12, XXXI/74/12, XXXI/75/12 z 25.09.2012 r. oraz ogłoszenie nr 1/2012 Starosty Staszowskiego z 8.02.2012 r.

XXXIII/87/12 z dnia 12 października 2012 r. udostępniona została wcześniej, gdyż bez względu na termin jej ogłoszenia wchodzi w życie z dniem podjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 178-218; 233-237)

Na podstawie wylosowanej próby 10 aktów prawnych ustalono, że wszystkie akty zamieszczone w prowadzonych i udostępnionych przez Starostwo zbiorach aktów prawa miejscowego zostały sporządzone w formacie PDF.

Stosownie do art. 26 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Starosta powinien udostępnić nieodpłatnie Dzienniki Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego do powszechnego wglądu i pobrania aktów w postaci dokumentu elektronicznego w godzinach pracy Starostwa, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

W toku oględzin ustalono, że w siedzibie Starostwa na parterze (wejście główne) znajdowało się wydzielone stanowisko pracy nazwane - *Punkt Informacyjny Interesanta*. Na stanowisku tym nie było żadnego pracownika oraz nie było ono wyposażone w sprzęt komputerowy. W punkcie tym nie było również informacji o możliwości, sposobie i miejscu uzyskania dostępu (możliwości wglądu, pobrania, dokonania wydruku) przez interesantów do zbioru aktów prawa miejscowego oraz Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego. Powyższej informacji nie uwidoczniło również na tablicach ogłoszeń przy pozostałych dwóch wejściach do siedziby Starostwa.

Oględziny strony internetowej Starostwa wykazały, że zamieszczone były na niej osobne linki do udostępnionych na stronie Dzienników Ustaw, Monitorów Polskich, Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego oraz aktów prawa miejscowego. Na stronie internetowej nie zamieszczono informacji o możliwości wglądu do aktów prawnych w siedzibie Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

Zgodnie z art. 28a ustawy o promulgacji (...) *wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak, aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.*

Zarządzeniem Nr 15/08 z dnia 12 maja 2008 r. Starosta Staszowski ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego opublikowanego w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim lub Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Do powyższego zarządzenia załączono kalkulację cenową, z której wynika, że koszt wydruku jednej strony aktu prawnego wynosi 0,20 zł i pokrywa on wyłącznie koszty jego wytworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 222-223)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieudostępnieniu – wbrew dyspozycji art. 26 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – przez Starostę Powiatu Staszowskiego Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu, w godzinach pracy Starostwa, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. W Starostwie nie wydzielono w tym celu żadnego miejsca, wyposażonego w stanowisko komputerowe, w którym byłoby możliwe pobranie aktu prawnego w postaci elektronicznej lub dokonania wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 219, 221)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi naczelnik Wydziału Organizacji i Nadzoru (...) <sup>5</sup>, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa nadzoruje wykonywanie czynności związanych z ogłaszaniem aktów normatywnych i prowadzenie punktu informacyjnego dla interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 29-36)

[...] <sup>5</sup> wyjaśnił, że: *od listopada 2011 r. na mocy przepisów wewnętrznych zlikwidowany został Punkt Obsługi Interesanta. Za podjęciem takiej decyzji przemawiały względy praktyczne. Stwierdzono po prostu nikłe zainteresowanie jego istnieniem. Jedynie bardzo sporadycznie zgłaszali się tam interesanci załatwiający sprawy w urzędzie, stąd brak uzasadnienia dla przedłużania stanu jego istnienia. (...) Po likwidacji punktu niestety nie zamieszczono stosownej informacji wizualnej, określającej gdzie w urzędzie realizowane są zadania wynikające z art. 28 i 28b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Stało się tak przez zwykłe przeoczenie. Obecnie interesanci zgłaszający się w powyższych sprawach załatwiani będą na stanowisku pracy ds. organizacji i kontroli w Wydziale Organizacji i Nadzoru. Pisemna informacja o tym zostanie zamieszczona przy wejściu do urzędu (obok tablicy informacyjnej) jak też ustnie będzie przekazywana przez pracowników sekretariatu lub kancelarii, dokąd w pierwszej kolejności zgłaszają się interesanci niemający wiedzy, dokąd udać się przy załatwianiu swojej sprawy. Stosowne zapisy na ten temat poczynione zostaną w najbliższym okresie, w związku z aktualizowaniem regulaminów organizacyjnych jednostki.*

(dowód: akta kontroli str. 221)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, niezamieszczanie w zbiorze aktów prawa miejscowego daty ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego może utrudniać ustalenie terminu wejścia przepisów zawartych w danym akcie prawnym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

## 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnioskuje o:

1. Podjęcie działań zapewniających wykonywanie i przechowywanie kopii zapasowych aktów prawa miejscowego w systemie informatycznym Starostwa zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie uregulowaniami wewnętrznymi.
2. Udostępnianie korzystającym ze zbioru aktów prawa miejscowego informacji o dacie ogłoszenia aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Podjęcie działań mających na celu wyznaczenie w siedzibie Starostwa miejsca przeznaczonego do udostępniania do powszechnego wglądu, w postaci elektronicznej, Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego oraz podanie do publicznej wiadomości informacji o miejscu, w którym można w godzinach pracy Urzędu skorzystać z prawa wglądu ww. aktów normatywnych, dokonać pobrania aktów prawnych czy ich wydruku.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

## 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 Kielcach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia            listopada 2012 r.

/Kontrolerzy  
Zbigniew Majewski  
Główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*

Violetta Nowak  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*