



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Łodzi

LLO-4101-14-07/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura NIK w Łodzi
Kontrolerzy	Katarzyna Kaczkowska, starszy inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 080075 z dnia 11 lipca 2012 r. <i>[Dowód: akta kontroli str. 1-2]</i>
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 29 listopada 2007 r. Wojewodą Łódzkim jest Pani Jolanta Chełmińska. <i>[Dowód: akta kontroli str. 3]</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności



Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (zwanego dalej „ŁUW” lub „Urzędem”) w zakresie realizacji zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono m.in.:

- zgodność wyboru podmiotu zewnętrznego do realizacji zadań w zakresie promulgacji aktów prawnych – z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu,
- prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie poniesionych wydatków na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- ustalenie cen wydruku aktów prawnych w wysokości nieprzekraczającej kosztów tych wydruków.

Stwierdzono natomiast nieprawidłowości polegające m.in. na:

- braku ustalonych zasad/procedur/ określających sposób zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- niedostosowaniu elementów głównej strony internetowej ŁUW oraz strony internetowej Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego do obowiązujących przepisów prawa,
- niewywiązywaniu się z obowiązku niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego,
- niepoprawnym działaniu weryfikatora podpisów elektronicznych dostępnego na stronie Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego, co skutkowało negatywną weryfikacją sygnatury podpisu, referencji do treści aktu prawnego oraz referencji do podpisanych elementów sygnatury w przypadku Uchwały nr XXXV/649/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organizacyjne Wojewody Łódzkiego w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

1.1 Realizacja przez Wojewodę Łódzkiego obowiązków i zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa

Opis stanu faktycznego

1. Na mocy umowy zawartej w dniu 16 stycznia 2009 r. (zwanej dalej umową z 2009 r.) pomiędzy Administration And Business Consulting (zwaną dalej A&BC) a ŁUW, został zainstalowany, uruchomiony i wdrożony system komputerowy (wraz z opieką serwisową) p.n. Elektroniczny Wojewódzki Dziennik Urzędowy (e-Dziennik), służący do opracowywania oraz publikowania Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego (zwanego dalej dziennikiem wojewódzkim). Wdrożony system ma budowę modułową, na którą składają się: moduł komunikacyjny, moduł e-Redakcja, moduł e-Dziennik i Edytor aktów prawnych. Zgodnie z § 2, ŁUW posiadał „licencję nielimitowaną na wszystkie elementy dostarczonego systemu na potrzeby i do wykorzystania w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi”.

Przedmiot umowy, tj. instalacja oprogramowania, testy działania, testy funkcjonalności oraz szkolenia użytkowników i administratorów, został zrealizowany do dnia 30 stycznia 2009 r. i odebrany końcowym protokołem odbioru systemu. Za wykonanie przedmiotu umowy, w dniu 26 marca 2009 r. ŁUW zapłacił firmie A&BC kwotę w wysokości 65.880 zł (w tym podatek VAT 11.880 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 84-101]

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „zmiana ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172), spowodowała jedynie konieczność zmian w powyższym systemie komputerowym, co gwarantował dostawca systemu oraz drobnych zmian organizacyjnych w pracy redakcji. Jednostki samorządu terytorialnego, publikujące akty w Dzienniku Wojewódzkim, zostały poinformowane o tych zmianach pismem Wojewody z dnia 20 czerwca 2011 r., a w dniu 17 października 2011 r. odbyło się spotkanie w zakresie pomocy w rozwiązywaniu ewentualnych problemów technicznych i prawnych. Podobne spotkanie odbyło się również 22 czerwca 2012 r. W zakresie aktów prawnych opracowywanych w formacie XML odbyły się dwa szkolenia z obsługi edytora, przekazano też procedurę postępowania przy tworzeniu aktu prawnego podlegającego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.”

[Dowód: akta kontroli str. 17-24]

2. W okresie objętym kontrolą ŁUW nie korzystał z darmowego edytora aktów prawnych EDAP udostępnionego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, z powodu – jak wyjaśnił Wojewoda Łódzki – jego złej jakości. W wyjaśnieniach stwierdzono także, iż „Z edytora MSWiA próbowało korzystać kilka jednostek z terenu województwa (...), lecz ze względu na dużą uciążliwość użytkowania oraz brak możliwości utworzenia wszystkich aktów prawnych, praktycznie nie jest stosowany. (...)” Wojewoda dodał, iż ŁUW posiada wiedzę o jednym dostawcy poza firmą A&BC, firmie Unizeto Technologies S.A. z siedzibą w Szczecinie, którego cena za zakup edytora jest zdecydowanie wyższa, a funkcjonalność mniejsza

[Dowód: akta kontroli str. 84-101, 199-207, 313-318]

W okresie objętym kontrolą Urząd posiadał dostęp do funkcjonujących do dnia zakończenia kontroli odpłatnych edytorów aktów prawnych, na podstawie:

- umowy z 2009 r. zawartej z firmą A&BC,
- umowy nr 6/2012 zawartej w dniu 3 lutego 2012 r. z firmą ABC PRO Sp. z o.o., której przedmiotem było udostępnienie rocznej licencji OPEN, systemu komputerowego p.n. Edytor Tekstów Jednolitych XML. Roczna opłata abonamentowa, płatna jednorazowo, wyniosła 6.150 zł (w tym podatek VAT 1.150 zł). W umowie tej ustalono świadczenie usług serwisowych i opiekę autorską na okres 12 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 28-35, 84-101]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2 Nadzór ministra właściwego do spraw administracji i cyfryzacji w zakresie realizacji zadań dotyczących wydawania wojewódzkich dzienników urzędowych w postaci elektronicznej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2012 Wojewoda nie otrzymał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra Administracji i Cyfryzacji) wytycznych w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem wojewódzkich dzienników urzędowych w postaci elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str. 18]

1.3 Działania w zakresie organizacji zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej

Opis stanu
faktycznego

Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego Zarządzeniem nr 95/2011 Wojewody Łódzkiego z dnia 1 kwietnia 2011 r. (ze zm.), zadania związane z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej wykonywane były przez Oddział – Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli (zwanego dalej Wydziałem). Do zadań Wydziału należało redagowanie dziennika wojewódzkiego, jego skład komputerowy oraz prowadzenie zbioru wydawanych dzienników wojewódzkich.

W rozdz. V Regulaminu ustalono, iż projekty aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w dzienniku wojewódzkim przygotowywane są przez poszczególne wydziały w wersji elektronicznej w edytorze tekstu XML, w celu przedłożenia do podpisu elektronicznego Wojewodzie. Podpisane akty prawne przekazywane są do Wydziału i składane w Oddziale Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa (zwanym dalej Oddziałem) w formie dokumentu elektronicznego (w formacie XML) oraz w wersji papierowej w dwóch egzemplarzach (w tym oryginał).

[Dowód: akta kontroli str. 4-16]

W zakresach czynności sześciu pracowników Oddziału przypisane zostały zadania dotyczące promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz obsługi systemu informatycznego (e-Dziennik), a w szczególności:

- opracowywanie za pomocą systemu komputerowego aktów prawnych przekazanych do publikacji elektronicznej oraz generowanie wersji elektronicznej dziennika wojewódzkiego,
- opracowywanie aktów prawnych w edytorze XML,
- dokonywanie technicznych poprawek tekstu dziennika wojewódzkiego,
- gromadzenie, przechowywanie i udostępnianie osobom zainteresowanym bieżących i archiwalnych numerów dziennika wojewódzkiego,
- podpisywanie i przekazywanie elektronicznej wersji dziennika wojewódzkiego na stronę internetową ŁUW.

Ponadto dwóm pracownikom Oddziału zostały nadane upoważnienia Wojewody Łódzkiego do opatrywania bezpiecznym podpisem elektronicznym Dziennika Wojewódzkiego (w dniu 2 stycznia 2012 r.), w celu zapewnienia jego autentyczności i integralności oraz wizey (w dniu 30 czerwca 2012 r.), o której mowa w art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych², zwanej dalej ustawą o promulgacji aktów prawnych.

Dwóch pracowników Oddziału uczestniczyło w szkoleniach w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz w zakresie standardów skutecznej i sprawnej pracy administracyjnej, zaś jeden z pracowników w dniu 9 listopada 2010 r. ukończył szkolenie z praktycznej obsługi edytora aktów prawnych, zorganizowane przez A&BC.

Ponadto pracownicy Oddziału uczestniczyli w:

- szkoleniu w zakresie obsługi systemu e-Dziennik (w tym również po modyfikacji systemu),
- spotkaniu informacyjnym w zakresie elektronizacji prawa oraz tworzenia aktów prawnych w edytorze XML,
- szkoleniu w zakresie obsługi edytora tekstu XML.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, planowane były również płatne szkolenia w zakresie elektronizacji prawa dla pracowników Oddziału, uzupełniające wiedzę uzyskaną na szkoleniach nieodpłatnych. Szkolenia nie odbyły się z uwagi na ich odwołanie przez organizatora.

[Dowód: akta kontroli str. 25-26, 36-37]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Wydatkowanie środków finansowych niezbędnych do realizacji obowiązków związanych z elektroniczną promulgacją

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. Urząd wydatkował (z wydatków bieżących) kwotę 38.009 zł na realizację zadań w zakresie promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, tj. na zakup usługi serwisu i hostingu systemu e-Dziennik – 35.670 zł, przedłużenie okresu obowiązywania podpisu elektronicznego – 494,46 zł, zakup drukarki – 1.845 zł. Wydatkowana kwota stanowiła 0,4% poniesionych wydatków w rozdz. 75011.

W 2012 r. na realizację przedmiotowych zadań Urząd wydatkował kwotę 23.370 zł, w tym:

- z wydatków bieżących 17.200 zł – na zakup usługi serwisu i hostingu systemu e-Dziennik,
- z wydatków inwestycyjnych – 6.150 zł – na zakup edytora aktów prawnych – 6.150 zł.

Wydatkowana kwota stanowiła 0,7% poniesionych wydatków w rozdz. 75011.

[Dowód: akta kontroli str. 223-225, 234-235]

Poniesione wydatki zostały ujęte w planach rzeczowo – finansowych, planach zamówień publicznych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, których wartość nie przekracza 30.000 zł (w podziale na dostawy i usługi na 2011 r. i 2012 r.) oraz w planach finansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 226-231, 235]

Ustalone
nieprawidłowości

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

² Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.

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

1.5.1 Polityka Bezpieczeństwa Informacji

Opis stanu faktycznego

1. Zarządzeniem Nr 331/2008 r. Wojewody Łódzkiego z dnia 1 października 2008 r. została przyjęta i wdrożona Polityka Bezpieczeństwa dla Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, odnosząca się głównie do zasad bezpieczeństwa i zarządzania bezpieczeństwem systemów przetwarzających dane osobowe. Zgodnie z § 9 PBI, sposób ochrony i postępowania z danymi osobowymi przetwarzanymi w ŁUW określają:

- Polityka Bezpieczeństwa,
- Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym regulująca zasady, których realizacja ma na celu ochronę systemu informatycznego jako całości, jego poszczególnych elementów, przetwarzanych zbiorów danych oraz osób w nim pracujących. W Instrukcji określone zostały zasady tworzenia m.in. kopii zapasowych w odniesieniu do wszystkich baz danych przetwarzanych przez serwery ŁUW oraz w odniesieniu do wszystkich plików użytkowników na serwerach plików. Określono również, iż każde komputerowe stanowisko pracy w ŁUW objęte jest ochroną antywirusową poprzez program ESET NOD32, a aktualizacje definicji wirusów przekazywane są komputerom automatycznie przez lokalny serwer systemu antywirusowego.

[Dowód: akta kontroli str.62-67]

2. Zgodnie z § 20 rozporządzenia 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 teleinformatycznych³ (zwanym dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z 2012 r.), podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie funkcjonował dokument opisujący zasady/procedury dotyczące obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż polityka bezpieczeństwa odnosi się do ochrony danych osobowych, a dokumentem określającym zasady obsługi aktów prawnych jest procedura postępowania przy tworzeniu aktu prawnego podlegającego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego (procedura ta została opisana w punkcie 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – przyp. kontrolera).

Wojewoda dodał, iż „*Polityka Bezpieczeństwa dla Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi opracowana zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, uwzględnia również wytyczne zawarte w takich aktach normatywnych jak:*

- *norma PN-I-13335-1 „Technika informatyczna. Wytyczne do zarządzania bezpieczeństwem systemów informatycznych”,*

³ Dz. U z 2012 r., poz. 526

- norma PN-ISO/IEC-17799 „Technika informatyczna. Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji”. (...) Aktualnie trwają prace nad pełnym dostosowaniem polityki bezpieczeństwa do wymagań systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. (...).”

[Dowód: akta kontroli str. 40-67, 199-204, 305-312]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W celu bezpieczeństwa procesu publikacji aktów prawnych, wszelkie zasady i procedury obowiązujące w Urzędzie powinny znaleźć odzwierciedlenie w odpowiedniej dokumentacji, określającej sposób prawidłowego zarządzania tym procesem, do czego zobowiązuje § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach Wojewody Łódzkiego, iż dokumentem określającym reguły i zasady w zakresie publikacji aktów prawnych jest „Procedura postępowania przy tworzeniu aktu prawnego podlegającego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego”, bowiem dokument ten zawiera jedynie wytyczne, jak sporządzić projekt właściwego aktu prawnego, skierować go do podpisania i przekazać do Oddziału. Nie rozpatruje więc zagadnienia bezpieczeństwa informacji na trzech podstawowych płaszczyznach: poufności, integralności i dostępności.

1.5.2 Serwer realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie serwer realizujący serwis publicznego udostępniania zlokalizowany był u dostawcy zewnętrznego, tj. w firmie A&BC.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, właścicielem serwera, który znajduje się w serwerowni E-Telebank sp. z o.o., jest firma A&BC. W sensie technicznym serwerem administruje firma A&BC w zakresie nieprzerwanego dostępu do serwera, a od strony merytorycznej – w sensie zawartości danych – pracownicy ŁUW. Moduł e-Redakcja, służący do składu Dziennika, zainstalowany jest na serwerze firmy A&BC znajdującym się w siedzibie ŁUW w serwerowni (baza danych i repozytorium plików) oraz aplikacji instalowanych na komputerach poszczególnych użytkowników. Moduł e-Publikacja – realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych zlokalizowany jest u dostawcy. Publikacja następuje z poziomu Modułu e-Redakcji do Modułu e-Publikacji stosownymi połączeniami sieciowymi. Obsługa serwisu do publikowania aktów prawnych następuje przez dostawcę zewnętrznego tylko w sensie technicznym – zapewnienie ciągłości działania. Publikacji dokonują pracownicy ŁUW.

[Dowód: akta kontroli str. 38-39]

W trybie art. 29 pkt 2 lit. „f” ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ kontroler zwrócił się do firmy A&BC o udzielenie informacji w sprawie opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa informacji w zakresie obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej dla jednostek, dla których jest dostawcą usług.

Dyrektor ds. Analiz i Wdrożeń poinformował, iż „W firmie A&BC Politykę Bezpieczeństwa Informacji opieramy na podstawie wdrożonych procedur postępowania (...) Strony internetowe e-Publikacja są zabezpieczone na poziomie adekwatnym do występującego stopnia zagrożenia (odpowiednio chroniona serwerownia, wewnętrzne procedury tworzenia backupów) (...)”

[Dowód: akta kontroli str. 236-259]

2. Na podstawie umowy zawartej pomiędzy ŁUW a A&BC w dniu 31 grudnia 2010 r. (zwanej dalej umową z 2010 r.), której przedmiotem była roczna opieka serwisowa

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

oraz usługą hostingu systemu komputerowego pn. „Elektroniczny Wojewódzki Dziennik Urzędowy”, nastąpiło przeniesienie modułu e-Publikacja wraz ze wszystkimi danymi na serwer A&BC, wstawienie dedykowanego serwera dla modułu e-Redakcja w siedzibie ŁUW i konfiguracja serwera dla modułu e-Redakcja oraz przeniesienie wszystkich danych na ten serwer. Ponadto umowa gwarantowała roczną:

- opiekę serwisową systemu e-Dziennik, m.in. w zakresie:
 - dostosowania systemu do zmieniających się przepisów prawa,
 - optymalizacji szybkości działania,
 - rozwiązywania problemów oraz konsultacji,
 - pomocy hotline w dni robocze w godz. 9.00-16.00
- usługę hostingową systemu e-Dziennik w zakresie:
 - zapewnienia nieprzerwanego dostępu do aplikacji znajdujących się na serwerach A&BC,
 - automatyczny backup danych z serwera e-Redakcja na serwery znajdujące się w serwerowni A&BC.

Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. Według § 4 tej umowy, firma A&BC zobowiązana była do przestrzegania ustawy o ochronie danych osobowych, o ochronie informacji niejawnych oraz przepisów o odpowiedzialności karnej za naruszenie tajemnicy państwowej i służbowej, a także „do nie udostępniania jakichkolwiek danych i informacji uzyskanych podczas realizacji postanowień umowy bez zgody zamawiającego.”

Za wykonanie przedmiotu umowy, w dniu 4 lutego 2011 r. ŁUW zapłacił wykonawcy 35.670 zł, w tym koszt opieki serwisowej – 17.220 zł (w tym podatek VAT 3.220 zł), i koszt usługi hostingowej – 18.450 zł (w tym podatek VAT 3.450 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 113-119]

3. Umową zawartą w dniu 30 grudnia 2011 pomiędzy ŁUW a firmą A&BC, na okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. (zwaną dalej umową nr 106/2011) dostawca zewnętrzny zagwarantował roczną opiekę serwisową, w zakresie przewidzianym umową z 2010 r. oraz usługę hostingu w zakresie:

- utrzymania modułu e-Publikacja i e-Redakcja wraz ze wszystkimi danymi na serwerze A&BC,
- zapewnienia nieprzerwanego dostępu do aplikacji znajdujących się na serwerach A&BC,
- automatycznego backupu danych z serwera e-Redakcja na serwery znajdujące się w serwerowni A&BC.

Za wykonanie usługi, w dniu 30 stycznia 2012 r. ŁUW zapłacił wykonawcy kwotę w łącznej wysokości 17.220 zł (w tym podatek VAT 3.220 zł), w tym koszt opieki serwisowej – 11.070 zł (w tym VAT 2.070 zł) i usługi hostingowej – 6.150 zł (w tym VAT 1.150 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 120-123, 130]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.5.3 Domena internetowa

Opis stanu
faktycznego

Od dnia 29 marca 2006 r. ŁUW ma zarejestrowaną domenę pod nazwą lodzkie.eu. Domena modyfikowana była 12 kwietnia 2006 r. Data wygaśnięcia domeny, to 31 marca 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 68-70]

Na dzień 30 lipca 2012 r. ŁUW nie posiadał certyfikatu rejestracji domeny, bowiem – jak wyjaśnił Wojewoda Łódzki – ŁUW zarejestrował domenę lodzkie.eu w Europejskim Rejestrze Nazw Domen Internetowych, poprzez Naukową

i Akademicką Sieć Komputerową NASK, która nie wydaje certyfikatów rejestracji domeny.

[Dowód: akta kontroli str. 199-211]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.5.4 Zarządzanie uprawnieniami

Opis stanu
faktycznego

1. Pracownicy Oddziału, obsługujący system komputerowy e-Dziennik, posiadali możliwość zarządzania uprawnieniami w zakresie: konfiguracji aplikacji (administrator techniczny), poprawności plików (analizator techniczny), wprowadzania do systemu wniosków, aktów i plików (kancelaria), analizowania aktów (analizator merytoryczny), słowników (administrator merytoryczny), konfigurowania faz analiz aktów (administrator analityczny), dodawania aktów do projektu dziennika (składający dziennik), numeracji dziennika (zatwierdzający do ogłoszenia), publikacji aktów do systemu Biuletyn Informacji Publicznej (ogłaszający) oraz w zakresie: nadający wizy, przydział zadań oraz prawnik. Dodatkowo trzech użytkowników otrzymało uprawnienia administratora w zakresie funkcji specjalnych i konfiguracji aplikacji.

Nadane uprawnienia były zgodne z zakresami obowiązków pracowników Oddziału.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

2. Uprawnienia użytkowników określone w raportach z systemu informatycznego nie zostały ustalone w PBI oraz procedurach/zasadach dotyczących promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, z uwagi na brak w ŁUW takich dokumentów.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27, 40-67]

Wyjaśnienie Wojewody Łódzkiego w zakresie przyczyn nieopracowana procedur dotyczących obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej zostało opisane w pkt 1.5.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Wojewoda Łódzki podał, iż w przypadku reguł dostępu do wszystkich aktów prawnych przekazanych do ogłoszenia w postaci dokumentów elektronicznych, osobami uprawnionymi są pracownicy Oddziału, powołani do realizacji tych zadań zgodnie z regulaminem organizacyjnym ŁUW i stosownie do zakresów czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 199-209]

1.5.5 Zabezpieczenia antywirusowe

Opis stanu
faktycznego

Ogłędziny stanowiska dostępu do systemu komputerowego przeprowadzone w dniu 30 lipca 2012 r. w obecności pracowników ŁUW – pani Anny Siwińskiej kierownika Oddziału oraz pana Patryka Patuchy informatyka – wykazały, iż system posiadał zabezpieczenie antywirusowe ESET NOD32 Antivirus4. Na podstawie dziennika zdarzeń (od 23 do 30 lipca 2012 r.) ustalono, iż system aktualizowany był codziennie, za wyjątkiem dni wolnych od pracy.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż program antywirusowy zainstalowany jest na serwerach Modułu e-Redakcja i e-Publikacja, zlokalizowanych u dostawcy zewnętrznego, tj. A&BC.

[Dowód: akta kontroli str. 39, 131-132]

Dyrektor ds. Analiz i Wdrożeń firmy A&BC poinformował, iż program ESET NOD32 Antivirus jest aktualizowany automatycznie.

[Dowód: akta kontroli str. 236-259]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.5.6 Przechowywanie kopii zapasowych

Oględziny, o których mowa w punkcie 1.5.5 wystąpienia pokontrolnego wykazały, iż aby użytkownik posiadał dostęp do kopii zapasowych aktów prawnych ogłoszonych w latach 2009-2012, muszą być one uprzednio udostępnione przez dostawcę zewnętrznego, tj. firmę A&BC. Na życzenie użytkownika i na potrzeby przeprowadzenia przez NIK oględzin, w dniu 27 lipca 2012 r. użytkownik otrzymał odpowiedni login i hasło dostępu.

Analiza wybranego dokumentu, tj. zarządzenia nr 14/2012 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w Placówce Opiekuńczo – Wychowawczej „Dom” w Skierniewicach w 2012 r., wykazała zgodność wersji pobranej ze strony www z wersją odtworzeniową.

[Dowód: akta kontroli str. 131-132]

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Wydziału wynika, iż dane na serwerach Modułu e-Redakcja i e-Publikacja archiwizowane były przez pracowników firmy A&BC codziennie w godzinach wieczornych i przechowywane na serwerze dostawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 38-39]

W okresie objętym kontrolą w ŁUW nie były tworzone kopie zapasowe aktów prawnych ogłaszanych w postaci elektronicznej.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż kopie zapasowe aktów prawnych publikowanych w systemie e-Dziennik tworzone były przez podmiot zewnętrzny: firmę A&BC, której zlecono usługę hostingu na podstawie umowy z 2010 r. i umowy nr 106/2011.

[Dowód: akta kontroli str. 131-132, 263-269]

W zakresie zapewnienia ŁUW dostępu do kopii zapasowych aktów w razie awarii lub nagłego ustania świadczenia usługi przez dostawcę zewnętrznego, Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „Od 14 września 2012 r. ŁUW posiada stały dostęp do kopii zapasowych aktów prawnych opublikowanych na stronie dziennik.lodzkie.eu., począwszy od 1 stycznia 2009 r. – poprzez udostępnienie loginu i hasła do serwera FTP firmy A&BC, na którym kopie są uzupełniane raz w tygodniu (...) Plan awaryjny ŁUW polegałby na doraźnym ogłoszeniu plików aktów prawnych PDF i .xades na stronie internetowej Urzędu, zabezpieczeniu udostępnionych nam przez firmę A&BC kopii zapasowych oraz wszczęciu procedury zamówień publicznych, zmierzającej do wyłonienia innego dostawcy systemu. (...)”

[Dowód: akta kontroli str. wyj. 305-312]

Dyrektor ds. Analiz i Wdrożeń firmy A&BC poinformował, iż „dane archiwizowane są na podstawie wewnętrznej procedury tworzenia kopii zapasowych utrzymywanych przez nas systemów.”

[Dowód: akta kontroli str. 236-259]

W okresie objętym kontrolą ŁUW nie posiadał kopii zapasowych systemu do publikacji aktów prawnych.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „ŁUW nie posiada kopii zapasowych systemu, bowiem system ten znajduje się na serwerach firmy A&BC. W przypadku nagłego zaprzestania świadczenia usług przez firmę A&BC, konieczne byłoby wyłonienie innego dostawcy systemu, gdyż użytkowanie obecnego – bez serwisu i aktualizacji – byłoby możliwe jedynie doraźnie. Moduł e-Redakcja systemu, umożliwiający przyjmowanie i opracowywanie aktów prawnych, znajduje się na serwerze

usytuowanym w Urzędzie, co pozwalałoby na doraźne, awaryjne korzystanie z niego.”

[Dowód: akta kontroli str. 263-269]

Ustalone
nieprawidłowości

1. W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do 27 lipca 2012 r. w Urzędzie nie ubiegano się o dostęp do kopii zapasowych/archiwizacyjnych aktów prawnych w postaci elektronicznej, oraz nie przechowywano ich w ŁUW (np. w archiwum lub innym wyznaczonym pomieszczeniu).

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „(...) ŁUW otrzymał od firmy A&BC stały dostęp do kopii zapasowych aktów prawnych opublikowanych w systemie e-Dziennik, które są deponowane raz w tygodniu na serwer FTP ww. firmy, w celu udostępnienia ich ŁUW. W okresie od 01.01.2012 do 27.07.2012 nie ubiegał się o dostęp do kopii zapasowych, ponieważ nie zaistniały przyczyny, które by tego wymagały. Nie stwierdzono również konieczności przechowywania ich w ŁUW. Żadna regulacja prawna nie nakłada obowiązku przechowywania, tworzenia lub posiadania dostępu do kopii zapasowych aktów prawnych w sytuacji, gdy została zlecona usługa hostingu podmiotowi zewnętrznemu. Brak też przepisu prawnego, czy choćby zaleceń Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie konieczności utrzymywania systemu e-Dziennik na serwerach własnych Urzędu. (...) ŁUW otrzymywał do A&BC stały dostęp do kopii zapasowych aktów prawnych opublikowanych w systemie e-Dziennik, które są deponowane raz w tygodniu na serwer FTP ww. firmy. Od 01.01.2012 do 13.09.2012 kopie zapasowe były przechowywane jedynie przez firmę A&BC. ŁUW nie ubiegał się o stały dostęp do nich, ponieważ za wystarczające uznano dysponowanie plikami PDF i .xades aktów opublikowanych w 2012 r. (...)”

[Dowód: akta kontroli str. 131-132, 263-269]

2. Zgodnie z art. 20b ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych, organ wydający dziennik urzędowy przechowuje akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tym dzienniku w formie dokumentów elektronicznych.

W ocenie NIK brak kopii aktów prawnych w postaci elektronicznej w ŁUW stanowi naruszenie art. 5 ust. 1 w związku z art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁵. Zgodnie bowiem z art., 5 ust. 1 dokumentacja powstająca w organach państwowych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy 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 7 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶.

W związku z powyższym NIK nie podziela opinii, że ŁUW nie ma obowiązku posiadania kopii opublikowanych aktów prawnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Obowiązek tworzenia i przechowywania kopii zapasowych/archiwizacyjnych w zakresie promulgacji aktów prawnych nie został określony w PBI ani w żadnych innych procedurach/zasadach dotyczących archiwizacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, z uwagi na brak w ŁUW takich dokumentów.

⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 698 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565 ze zm.

Wyjaśnienie Wojewody Łódzkiego w zakresie przyczyn nieopracowania procedur dotyczących obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej zostało opisane w pkt 1.5.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Wojewoda Łódzki podał, iż zabezpieczenia serwera internetowego pozostają w gestii firmy A&BC. Dane archiwizowane są na oddzielnej maszynie znajdującej się w siedzibie firmy A&BC oraz kopiowane na serwer firmy.

[Dowód: akta kontroli str. 40-67, 199-205, 263-269]

1.5.7 Monitoring ciągłości działania

Opis stanu faktycznego

Zasady działania Urzędu w przypadku nagłego ustania świadczenia usługi przez dostawcę zewnętrznego nie zostały określone w PBI ani w żadnych innych procedurach dotyczących gwarancji i monitoringu ciągłości działania, z uwagi na brak w ŁUW takich dokumentów.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „Ciągłość działania systemu e-Dziennik zapewniona jest zapisami umowy nr 106/2011. Firma A&BC zapewnia nieprzerwany dostęp do aplikacji znajdujących się na jej serwerach, co oznacza również prowadzenie monitoringu w tym zakresie, przy zastosowaniu obowiązującej procedury wewnętrznej. W przypadku ŁUW formą monitoringu jest obserwacja ciągłości funkcjonowania w godzinach pracy Redakcji, wykonywana przez jej pracowników w trakcie realizacji zadań”.

[Dowód: akta kontroli str. 40-67, 199-209]

W zakresie ciągłości działania serwisu do publikowania aktów prawnych e-Dziennik (obsługiwanego przez firmę A&BC), wykonawca zobowiązał się do zapewnienia nieprzerwanego dostępu do aplikacji znajdujących się na serwerach A&BC oraz sprawowania nadzoru autorskiego i serwis e-Dziennika (w ramach zapewnionej gwarancji) w zakresie m.in. pomocy hotline w dni robocze w godzinach od 9.00 do 16.00.

Według § 7 umowy z 2009 r. Wykonawca zapewnił usuwanie zgłoszonych usterek w ciągu:

- 1 dnia roboczego (24 godz.) w przypadku wad krytycznych, tj. usterek całkowicie uniemożliwiających poprawne korzystanie z systemu komputerowego,
- w ciągu 3 dni roboczych (72 godz.) w przypadku usterek częściowo uniemożliwiających korzystanie z wybranych cech lub zmniejszających komfort korzystania z usług (wady niekrytyczne).

W umowach z 2009 r., 2010 r. i w umowie nr 106/2011 uregulowano kwestie w zakresie kar umownych za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie umowy, w tym w obowiązującej na 2012 r. umowie (umowa z 2011 r.) ustalono m.in. iż:

- za opóźnienie w usunięciu awarii lub uszkodzeń powodujących niedostępność systemu w okresie opłacanego serwisu (..) licząc od upływu 24 godzin od zgłoszenia przez Zamawiającego awarii lub uszkodzenia,
- za opóźnienie w usunięciu wad lub uszkodzeń niepowodujących niedostępność Systemu (...) licząc od dnia upływu uzgodnionego przez Strony terminu usunięcia wady, usterki lub uszkodzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 84-101, 113-123]

Dowody zapłaty za uruchomienie i wdrożenie oprogramowania dotyczącego promulgacji aktów prawnych (FV nr 166/03/2009) oraz usługi w zakresie serwisu i hostingu (FV nr 269/01/2011, FV nr 97/01/2012) nie posiadały w formie załączników raportów z ciągłości działania. Postanowienia przedmiotowych umów nie regulowały zagadnień w powyższej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. 129-130]

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, iż „przypadki awarii zdarzają się bardzo rzadko, nie zaistniała więc potrzeba ich odnotowania. W przypadku długotrwałej, poważnej

awarii systemu, zostałaaby sporządzona stosowna notatka służbowa, a w skrajnych przypadkach wszczęta procedura z § 4 ust. 3 pkt 2."

[Dowód: akta kontroli str. 38-39, 120-123]

Dyrektor ds. Analiz i Wdrożeń firmy A&BC poinformował, iż „ciągłość działania zapewniona jest przez stały monitoring działania serwisu e-Publikacja, na podstawie wewnętrznych procedur obowiązujących w A&BC."

[Dowód: akta kontroli str. 236-259]

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „Zgodnie z zapisami umowy nr 106/2011 firma zapewnia nieprzerwany dostęp do aplikacji znajdujących się na jej serwerach, gwarantuje pomoc techniczną i serwisową w godzinach pracy Urzędu oraz określa prawo do kar umownych za nienależyte wykonanie zadania. W sytuacji braku możliwości świadczenia usług przez wykonawcę, nie istniałaby też możliwość udzielenia pomocy serwisowej, bo gdyby istniała, wykorzystalby ją do awaryjnego realizowania umowy, w celu uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej. Umowne zobowiązanie wykonawcy do tego miałyby się z celem. W trakcie nagłego zaprzestania świadczenia usług, akty prawne przechowywane w ŁUW w formacie PDF oraz XADES zostałyby awaryjnie umieszczone na stronie www.lodzkie.eu, a jednocześnie zostałaaby wszczęta procedura zamówienia publicznego w zakresie wyłonienia podmiotu realizującego usługę wykonywaną obecnie przez A&BC. (...) Nie jest w ww. zakresie opracowana formalna procedura, ponieważ ww. rozwiązanie jest standardowym w podobnych przypadkach."

Dyrektor Wydziału dodał, iż „(...) Pomoc hotline przewidziana w § 1 umów (...) dotyczy ewentualnych problemów technicznych pojawiających się w trakcie użytkowania systemu w czasie trwania pracy Urzędu, stąd ograniczenie godzinowe 9.00-16.00. (...) W sytuacjach nadzwyczajnych (...) możliwe jest zgłoszenie awarii o każdej porze dnia, również w dni wolne od pracy, na dostępny całą dobę telefon komórkowy Dyrektora ds. Wdrożeń i Analiz firmy A&BC, i wówczas termin 24-godzinny biegnie od momentu tego zgłoszenia, bez względu na to, czy wypada w dzień roboczy, czy też wolny od pracy. Ww. procedura nie wynika wprost z umowy, lecz jest potwierdzona przez firmę A&BC, a określenie terminu 24-godzinnego w umowach (...) gwarantuje, iż nie jest to termin liczony tylko w dni robocze."

[Dowód: akta kontroli str. 84-101, 113-123, 199-208, 321]

Procedura ogłaszania awaryjnego aktów prawnych w formie papierowej

Procedura publikowania aktów prawnych w wersji papierowej w sytuacji określonej w art. 23a ustawy o promulgacji aktów prawnych nie miała charakteru formalnego, zatwierdzonego przez Wojewodę Łódzkiego.

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, „w sytuacji przewidzianej art. 23a ustawy o promulgacji aktów prawnych, do publikacji zostałby przyjęty akt prawny w wersji papierowej, przygotowany przy wykorzystaniu winiety w formacie docx (...). Po wydrukowaniu, z wpisanym numerem pozycji oraz datą zgodną z przewidywanym dniem udostępnienia, zostałby bezpłatnie udostępniony w siedzibie ŁUW w punkcie sprzedaży dzienników w archiwum ŁUW (...), ewentualnie równocześnie w inny dodatkowy sposób (...) w zależności od charakteru zdarzenia i rodzaju samego aktu. Po ustaniu nadzwyczajnych okoliczności, akt zapisany w formacie PDF zostałby dołączony do systemu e-Redakcja ręcznie, podpisany elektronicznie z datą zgodną z jego datą ogłoszenia (z wersji papierowej) poprzez ręczne nadanie mu daty. (...). Ww. procedura nie ma charakteru formalnego zatwierdzonego przez Wojewodę, ponieważ sytuacje nadzwyczajne nie mają zwykle jednorodnego charakteru. (...) Dlatego wydaje się lepszym rozwiązaniem przyjęcie

jedynie ogólnych ram postępowania w tego rodzaju przypadkach, a przy zaistnieniu zdarzenia, dostosowanie sposobu działania do konkretnych okoliczności. Wówczas, decyzją Wojewody (...) zostałyby ustalone warunki rozpowszechniania, w sposób ściśle odpowiadający sytuacji."

[Dowód: akta kontroli str. 133]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak opracowania i wdrożenia ram działania na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych, w tym przypadków, w których konieczne będzie wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego w formie papierowej, może niekorzystnie wpływać na efektywność działań w tym zakresie. W ocenie NIK, opracowanie ramowego planu działań na wypadek nadzwyczajnych sytuacji, pozwoli na sprawne i skuteczne reagowanie i zapewni, że akty prawne będą publikowane niezwłocznie.

1.5.8 Zarządzanie podpisem elektronicznym

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, podpisy elektroniczne służące do obsługi aktów prawnych w postaci elektronicznej posiadali Wojewoda Łódzki, Wicewojewoda Łódzki oraz dwóch pracowników Oddziału.

Pisemne upoważnienia dla pracowników Oddziału do opatrywania Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego, w celu zapewnienia jego autentyczności i integralności, bezpiecznym podpisem elektronicznym zostały nadane przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 2 stycznia 2012 r. i obowiązywały od dnia ich nadania. Ponadto pisemne upoważnienia do opatrywania bezpiecznym podpisem elektronicznym wizy, o której mowa w art. 15 ust. 7 ustawy o promulgacji aktów prawnych, stanowiącej odrębny dokument elektroniczny zostały nadane przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 30 czerwca 2011 r. i obowiązywały od dnia 1 lipca 2011 r.

Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśnił, iż „*podpisy elektroniczne Wojewody i Wicewojewody są przechowywane wraz z pieczęciami urzędowymi w zabezpieczonym miejscu sekretariatu, odpowiednio Wojewody i Wicewojewody. Nikt poza wyznaczonymi pracownikami sekretariatów nie ma dostępu do ww. podpisów elektronicznych. Nie odnotowano problemów ze składaniem podpisów przy użyciu podpisu elektronicznego. Podpisy elektroniczne Anny Siwińskiej i Marzeny Radzik-Bryś są przechowywane w zamkniętych na klucz szufladach biurek ww. osób, do których nie mają dostępu osoby trzecie. Nie odnotowano problemów ze składaniem podpisów elektronicznych przez ww. osoby. (...)*”

[Dowód: akta kontroli str. 212-216]

2. Podczas oględzin przeprowadzonych w dniu 5 września 2012 r. podpisane zostało (po uprzednim nadaniu wizy) sprawozdanie z dnia 28 marca 2012 r. Wójta Gminy Łowicz z wykonania budżetu Gminy Łowicz za 2011 r. Oględziny nadania wizy i składania na akcie prawnym podpisu elektronicznego przez kierownika Oddziału wykazały, iż nie występowały problemy z tymi czynnościami.

[Dowód: akta kontroli str. 260-261]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Sposób przechowywania podpisu elektronicznego nie został uregulowany w PBI ani w żadnych innych procedurach wewnętrznych, z uwagi na brak w ŁUW takich dokumentów.

Wyjaśnienie Wojewody Łódzkiego w zakresie przyczyn nieopracowana procedur dotyczących sposobu zarządzania podpisami elektronicznymi zostało opisane w pkt 1.5.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż uprawnionym do występowania o nadanie, przedłużanie bądź anulowanie podpisu

elektronicznego są dyrektorzy poszczególnych wydziałów, poprzez podpisanie wniosku o udzielenie zamówienia publicznego.

Wojewoda Łódzki dodał, iż „(...) plik podpisu jest zwykłym plikiem z danymi. Do jego przechowywania wystarczające jest zachowanie środków bezpieczeństwa stosowanych dla innych plików z danymi (kopie zapasowe). W związku z powyższym nie zaistniały okoliczności wymuszające opracowanie formalnych zasad/procedur w zakresie przechowywania podpisów elektronicznych.”

[Dowód: akta kontroli str. 40-67, 199-206, 263-275]



Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację zadań w zakresie zarządzania procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej.

2. Wybór dostawców do realizacji zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych

2.1 Zgodność wyboru dostawców wybranych rozwiązań technologicznych z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi

Opis stanu faktycznego

1. W wyniku wyłonienia najkorzystniejszego dostawcy wybranych rozwiązań technologicznych w celu realizacji zadań związanych z promulgacją aktów prawnych w postaci elektronicznej, ŁUW wydatkował kwotę w łącznej wysokości 125.414 zł, w tym:

- kwotę 65.880 zł (FV VAT nr 166/03/2009, dot. umowy z 2009 r.),
- kwotę 35.670 zł (FV VAT nr 269/01/2011, dot. umowy z 2010 r.),
- kwotę 17.220 zł (FV VAT nr 97/01/2012, dot. umowy nr 106/2011),
- kwotę 6.150 zł (FV VAT nr 16/02/2012, dot. edytora aktów prawnych)
- kwotę 494 zł (FV VAT 2399/2011 z tytułu przedłużenia okresu obowiązywania podpisu elektronicznego pracownika Oddziału).

[Dowód: akta kontroli str. 124-130]

2. Wojewoda Łódzki, na podstawie jednej oferty – przedstawionej przez firmę A&BC w dniu 3 października 2008 r – na dostawę i wdrożenie systemu do tworzenia i ogłaszania elektronicznego dziennika urzędowego p.n. „Internetowy System Aktów Prawnych Województwa”, dokonał wyboru dostawcy do realizacji zadań związanych z promulgacją aktów prawnych, o czym w dniu 13 stycznia 2009 r. Dyrektor Generalny ŁUW poinformował oferenta. Wyboru oferty dokonano na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, zwanej dalej ustawą pzp (ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro).

[Dowód: akta kontroli str. 25-27]

W sprawie wyboru dostawcy systemu na podstawie tylko jednej oferty Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „(...) zgodnie z posiadaną wiedzą, na rynku nie było żadnego innego oferenta proponującego produkt o zbliżonym zakresie zastosowania i jakości. (...) Do ŁUW w 2008 r. i 2009 r. nie wpłynęła żadna oferta dotycząca podobnego programu, (...). ŁUW nie występował z zapytaniem ofertowym do innych firm, ponieważ nie dysponował wiedzą o porównywalnych produktach oferowanych przez jakąkolwiek inną firmę. Dodał, iż „Urząd nie występował z zapytaniem ofertowym w przedmiotowej sprawie, ponieważ obecnie użytkowany system e-

⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.

Dziennik oraz edytor tekstu XML spełnia nasze oczekiwania. Żadne firmy nie wysłały też swoich ofert."

[Dowód: akta kontroli str. 199-208, 313-318]

3. Analiza dokumentacji dwóch najwyższych kwotowo wydatków (tj. 65.880 zł⁸ i 35.670 zł) związanych z promulgacją aktów prawnych wykazała prawidłowość stosowania procedur wewnętrznych, określonych w Zarządzeniu Nr 17/07 Dyrektora Generalnego ŁUW z dnia 16 lipca 2007 r. w zakresie zamówień publicznych oraz w Zarządzeniu Nr 16/10 Dyrektora Generalnego ŁUW z dnia 24 maja 2010 r. (ze zm.)⁹.

Dostawca usług został wybrany w trybie art. 4 pkt 8 ustawy pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27, 71-122, 129]

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2 Zabezpieczenie – w umowach dotyczących nabycia rozwiązań technologicznych – interesów zamawiającego

Opis stanu
faktycznego

W analizowanych umowach uwzględniono wymagania przedstawione w ofertach w zakresie m.in.: wymagań merytorycznych, organizacyjnych i technicznych, wartości usług, warunków gwarancyjnych i licencji, terminów usunięcia zgłoszonych usterek, opieki serwisowej i usług hostingowych oraz wysokości kar umownych za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie umowy oraz wartości usług.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27, 84-101, 113-119]

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3 Kwalifikacja i ewidencjonowanie poniesionych wydatków

Opis stanu
faktycznego

Analiza 5 dokumentów zapłaty, o których mowa w punkcie 2.1 wykazała, iż wydatki związane z elektroniczną promulgacją prawa kwalifikowane były do rozdz. 75011 §§ 4210, 4300, 6060. Wydatki prawidłowo ujmowano w ewidencji księgowej i księgowano do właściwych okresów sprawozdawczych.

Dokonywane płatności były zgodne z warunkami (tj. terminem zapłaty i kwotą do zapłaty) określonymi w poszczególnych umowach.

[Dowód: akta kontroli str. 124-130, 232-233]

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.4 Kwalifikowalność poniesionych wydatków

Opis stanu
faktycznego

Wybrane do kontroli wydatki nie były finansowane ze środków Unii Europejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27]



Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wybór dostawcy do realizacji zadań związanych z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

⁸ Kwota netto za przedmiot umowy wyniosła 54.000 zł, tj. 13.927 euro, wg rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2007 r., Nr 241, poz. 1763)

⁹ Zarządzenie Nr 29/10 Dyrektora Generalnego ŁUW z dnia 6 października 2010 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 16/10

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

3.1 Procedury dotyczące zbierania aktów prawnych podlegających ogłaszaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym

Opis stanu faktycznego

Od maja 2010 r. w Urzędzie obowiązywała – zmieniona w czerwcu 2012 r. – procedura postępowania przy tworzeniu aktu prawnego (oraz porozumień i aneksów do porozumień), podlegającego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W procedurze określone zostały zasady sporządzania projektu aktu prawnego, nadania odpowiedniego statusu („Przyjęty”, a następnie po podpisaniu elektronicznym – „Podpisany”) oraz tryb i formy przekazywania go do Oddziału.

Procedura przekazana została Dyrektorom ŁUW przy piśmie Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli z dnia 4 maja 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 19-24]

Ustalone nieprawidłowości

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

3.2 Weryfikacja wymagań odnośnie struktury wersji elektronicznej aktów prawnych publikowanych w dzienniku

Opis stanu faktycznego

Wymagania – określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r.¹⁰, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie wymagań technicznych – pod względem zgodności struktury wersji elektronicznej aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego ze strukturą aktów prawa miejscowego określoną w Dziale V (w powiązaniu z działem VII) załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej¹¹, przez akty prawne przekazywane do publikacji w Dzienniku, sprawdzane były w sferze praktycznej.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż każdy akt prawny wpływający do Redakcji jest sprawdzany pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej i w razie istotnych błędów wnioskodawca musi dokonać stosownych poprawek.

[Dowód: akta kontroli str. 199-209]

Ustalone nieprawidłowości

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

3.3 Zgłaszanie aktów prawnych do publikacji w formacie innym niż wymagany (XML)

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (do 30 lipca 2012 r.) jednostki samorządu terytorialnego przekazywały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego Wojewodzie Łódzkiemu akty prawne w formacie XML.

[Dowód: akta kontroli str. 138]

Ustalone nieprawidłowości

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

¹⁰ Dz. U. z 2011 r., Nr 289, poz. 1699 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

¹¹ Dz. U. z 2012 r., Nr 100, poz. 908

3.4 Wywiązywanie się przez Wojewodę Łódzkiego z obowiązku publikowania aktów normatywnych w wersji elektronicznej

Opis stanu faktycznego

1. Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, zgodnie z przepisem art. 2a ust. 2 ustawy o promulgacji aktów prawnych, w okresie objętym kontrolą wydawany był w wersji elektronicznej. Zgodnie z art. 2a ust. 3 ustawy, dla dziennika prowadzona była odrębna strona internetowa <http://dziennik.lodzkie.eu>, której odnośnik umieszczony został na stronie www Urzędu (link Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego), zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych. Na stronie głównej dziennika zamieszczono odnośniki do certyfikatów osób upoważnionych do podpisywania aktów podlegających ogłoszeniu (§ 7 ust. 2 pkt 1 przedmiotowego rozporządzenia) – w zakładce certyfikaty oraz do aplikacji służących do weryfikacji podpisów (§ 7 ust. 2 pkt 2) – w zakładce narzędzia. Osobami upoważnionymi do podpisywania aktów prawnych podlegających ogłoszeniu były:

- kierownik Oddziału – certyfikat wystawiony przez Certum QCA, ważny w okresie od 3 grudnia 2010 r. do 2 grudnia 2012 r.

- st. inspektor wojewódzki Oddziału – certyfikat wystawiony przez Certum QCA, ważny w okresie od 27 lutego 2011 r. do 26 lutego 2013 r.

Aplikacje pozwalające na weryfikację podpisu elektronicznego, którym został podpisany dziennik elektroniczny w formacie PDF, to Certum, Szafir, Sigillum i Cencert. Aby przeglądać aplikacje, należało pobrać odpowiednie oprogramowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 134-136]

2. W wyniku przeprowadzonych w dniu 30 lipca 2012 r., w obecności kierownika Oddziału Pani A. Siwińskiej, oględzin strony internetowej dziennika stwierdzono, iż strona internetowa zawierała sześć z ośmiu elementów wymaganych § 7 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, tj. nazwę dziennika urzędowego, godło Rzeczypospolitej Polskiej, odnośniki do poszczególnych pozycji, odnośniki do narzędzi służących do wyszukiwania ogłoszonych aktów, odnośniki do certyfikatów osób upoważnionych do podpisywania aktów podlegających ogłoszeniu oraz odnośniki do aplikacji służących do weryfikacji podpisów.

[Dowód: akta kontroli str. 134-136, 176-177]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Strona główna dziennika wojewódzkiego nie zawierała:

- nazwy organu wydającego dziennik (§ 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych),
- informacji o dostępie i sposobie zabezpieczenia (§ 7 ust. 1 pkt 6).

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż niezamieszczenie informacji o organie wydającym dziennik „wynikało z błędnego przeświadczenia, że nazwa organu wynika wprost z winiety Dziennika i jego nazwy.” Brak informacji o zasadach dostępu i zabezpieczeniach związany był z nieprecyzyjnością przepisu prawnego, co spowodowało trudność z ustaleniem treści informacji. Przedmiotowa informacja po konsultacjach z A&BC została zamieszczona na stronie internetowej dziennika wojewódzkiego w zakładce Informacje.

Po uwagach inspektora NIK, powyższa nieprawidłowość w trakcie kontroli została usunięta.

[Dowód: akta kontroli str. 134-136, 176-177, 263-275]

Na stronie internetowej dziennika wojewódzkiego umieszczona została ikona z aktywnym linkiem przekierowującym na stronę A&BC – producenta oprogramowania wykorzystywanego do publikacji aktów w wojewódzkim dzienniku

urzędowym. Było to niezgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, który stanowi, że strona dziennika zawiera wyłącznie informacje związane z aktami podlegającym ogłoszeniu. NIK zwraca uwagę, że przekierowanie do strony internetowej A&BC stanowiło informację o charakterze komercyjnym, mającym walor handlowy i reklamowy z punktu widzenia oprogramowania.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż przeoczenie wynikało z braku wiedzy o możliwości zamieszczenia linku do strony firmy A&BC pod skrótem jej nazwy.

[Dowód: akta kontroli str. 134-136, 176-177, 263-275]

Po uwagach inspektora NIK, powyższa nieprawidłowość w trakcie kontroli została usunięta.

Opis stanu
faktycznego

3. W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do 30 lipca 2012 r. do ŁUW wpłynęło 2.149 wniosków jednostek samorządu terytorialnego o ogłoszenie w dzienniku wojewódzkim 3.505 aktów normatywnych/innych aktów prawnych.

Jak podał Dyrektor Wydziału, według stanu na dzień 30 lipca 2012 r. ogłoszonych zostało 2.314 aktów prawnych (w tym 640 aktów z 2011 r. i 1674 z 2012 r.). Pozostała liczba aktów to:

- akty czekające na publikację (z powodu np. wstępnego sprawdzenia prawidłowości technicznej i zasad techniki prawodawczej, braku opinii nadzoru prawnego),
- akty przesłane pomyłkowo lub błędnie,
- akty wycofane przez wnioskodawcę (np. z powodu poprawek technicznych i przesłania prawidłowej wersji aktu),
- akty, które nie zostały jeszcze sprawdzone przez pracowników Oddziału pod względem prawidłowości technicznej i formalnej, „gdyż dopiero wpłynęły”,
- akty uchylone w trybie nadzoru prawnego lub uchylone przez wnioskodawcę.

[Dowód: akta kontroli str. 138, 140-175]

4. Wyboru próby 20 aktów prawnych podlegających ogłoszeniu dokonano w dniu 1 sierpnia 2012 r. przy pomocy programu komputerowego Pomocnik Kontrolera-5_2 Losowanie proste z rejestrów. Do losowania wytypowano dwa rejestry: akty prawne ogłoszone i akty prawne w realizacji.

W wyniku oględzin 20 aktów prawnych (15 opublikowanych i 5 będących w realizacji) stwierdzono, iż:

- akty prawne publikowane były w formacie PDF i XML,
- podstawą do ogłoszenia w dzienniku urzędowym były akty w formie dokumentu elektronicznego opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu prawnego organ (art. 15 ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych),
- zamieszczone w ww. dzienniku dokumenty elektroniczne zostały opatrzone przez upoważniony do wydania aktu podlegającego ogłoszeniu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym z certyfikatem kwalifikowanym tego organu (§ 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych),
- wiza organu wydającego dziennik nadawana przy skierowaniu aktu do ogłoszenia opatrzona była bezpiecznym podpisem elektronicznym z certyfikatem kwalifikowanym osoby upoważnionej przez Wojewodę Łódzkiego, tj. kierownika Oddziału (art. 15 ust. 7 ustawy),
- w ŁUW realizowany był obowiązek określony w § 8 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia, tj. autentyczność i integralność aktów prawnych publikowanych w dzienniku wojewódzkim zagwarantowana była bezpiecznym podpisem elektronicznym osoby upoważnionej przez Wojewodę Łódzkiego. Dla wybranych 20 aktów prawnych pliki PDF.XADES i WIZA.XML zawierały informacje o osobie podpisującej wizę oraz w przypadku plików PDF.XADES – zapis w brzmieniu: weryfikacja integralności zakończona pomyślnie,

- pliki uprzednio zapisane z rozszerzeniem .pdf. dały się poprawnie otworzyć przy użyciu przeglądarki dokumentów w formacie .pdf.,
- wszystkie podpisy elektroniczne badanych aktów prawnych były czasowo ważne.

[Dowód: akta kontroli str. 134-136, 139, 176-177]

Ustalone
nieprawidłowości

W jednym przypadku (dot. uchwały nr XXXV/649/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi...) podczas weryfikacji podpisów elektronicznych, dokonywanej przy użyciu weryfikatora udostępnionego na stronie internetowej dziennika stwierdzono w podsumowaniu weryfikacji cyfrowego podpisu (znajdującego się w metryce aktu) w pozycja.xml zapisy:

- weryfikacja sygnatury podpisu Signature-1552613054 zweryfikowana negatywnie,
- weryfikacja referencji do treści aktu prawnego zweryfikowana negatywnie,
- weryfikacja referencji do podpisanych elementów sygnatury zweryfikowana negatywnie.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „Przyczyną negatywnej weryfikacji sygnatury podpisu (...) została ustalona przez firmę A&BC, której ten błąd zgłoszono. Obecnie weryfikacja podpisu jest poprawna; błąd niezwłocznie usunięto, tkwił w bibliotekach do weryfikacji podpisu systemu e-Dziennik.”

Wojewoda dodał, że „Przyczyną negatywnej weryfikacji referencji do treści aktu prawnego był błąd w podsystemie weryfikacji podpisów elektronicznych w systemie e-Dziennik, co oczywiście nie wiązało się z koniecznością ponownego podpisania opublikowanego aktu prawnego. Prawidłowość złożonego podpisu można było cały czas zweryfikować pobierając pliki pozycji na dyski weryfikując podpis w dowolnej innej aplikacji pozwalającej na weryfikację podpisów, a udostępnionej w zakładce Narzędzia. (...) Przedmiotowy błąd przestał występować po zaktualizowaniu pliku z kluczami głównymi certyfikatów na serwerze (informacje zawarte w pliku odpowiadają za prawidłową weryfikację certyfikatów), można więc przyjąć, że przyczyną błędu był nieaktualny lub uszkodzony plik zawierający informacje o certyfikatach głównych, na podstawie których realizowany jest proces weryfikacji podpisu złożonego pod aktem.”

Po uwagach inspektora NIK, powyższa nieprawidłowość w trakcie kontroli została usunięta.

[Dowód: akta kontroli str. 176-177, 187-188, 263-269, 305-311, 319-320]

W ocenie NIK, jeżeli w serwisie, za pomocą którego udostępniane są akty prawne w postaci elektronicznej umieszczono weryfikator podpisów elektronicznych, to powinien on działać w taki sposób, aby dostarczał obywatelowi prawidłowej informacji. Świadczy to również o konieczności wzmocnienia nadzoru Wojewody Łódzkiego nad prawidłowością realizacji umowy zawartej z firmą A&BC w powyższym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

5. Zgodnie z art. 3 ustawy o promulgacji aktów prawnych, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie.

Analiza wybranych 20 aktów prawnych w zakresie terminowości ich publikacji wykazała, iż na dzień 30 lipca 2012 r. cztery akty prawne nie zostały ogłoszone, a tylko jeden akt prawny (uchwała nr XXI/45/2012 Rady Miasta Brzeziny z dnia 28 maja 2012 r.) opublikowany został w terminie 3 dni od daty wpływu wniosku do Oddziału.

Wejście w życie 18 z 20 badanych aktów prawnych warunkowane było upływem:

- 14 dni (15 aktów prawnych),

- 30 dni (2 akty prawne) i następnego miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym zostało opublikowane (1 przypadek) od dnia ich ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W pozostałych dwóch przypadkach akty prawne wchodziły w życie z dniem podpisania oraz z dniem 1 stycznia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 134-137, 176-198]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Pozostałe 15 aktów prawnych publikowanych było w terminach od 7 do 91 dni od daty wpływu wniosku o publikację do Oddziału.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „akty prawne przekazywane do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego kierowane są do publikacji po ustaleniu ich zgodności z prawem przez uprawniony organ: Wojewodę Łódzkiego lub Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w przypadku aktów prawnych podlegających nadzorowi prawnemu ww. organów. W doktrynie termin niezwłocznie liczony jest od dnia uzyskania informacji o zgodności z prawem aktu podlegającego nadzorowi prawnemu lub od daty wpływu aktu, gdy akt nadzorowi nie podlega. (...) Obecnie akty prawne kierowane do publikacji są dzielone na bardzo pilne, pilne oraz takie, których data publikacji nie ma większego znaczenia dla Wnioskodawcy (...). Wszystkie akty publikowane są w najszybszym możliwym terminie, tj. bez zbędnej zwłoki, jednak przy uwzględnieniu ich specyfiki. (...)”

Ponadto z wyjaśnień Wojewody Łódzkiego wynika, iż akty prawne publikowane były w terminie umożliwiającym publikację innych – pilniejszych – aktów prawnych (które musiały być opublikowane w I kolejności) oraz po pozytywnym zaopiniowaniu przez Radcę Prawnego czy Kolegium RIO.

[Dowód: akta kontroli str. 137, 194-195, 197-198, 263-304]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W ocenie NIK, Wojewoda Łódzki nie w pełni wywiązywał się z obowiązku niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych, do czego zobowiązuje art. 3 ustawy o promulgacji aktów prawnych. W opinii NIK, przywołana ustawa nie wiąże wykonania obowiązku ogłaszania aktów prawnych z przebiegiem procedury nadzorczej, bowiem w art. 3 w sposób wyraźny sformułowano nakaz niezwłocznego ogłaszania tych aktów. NIK zauważa, iż stanowisko zawarte w wyjaśnieniach Wojewody Łódzkiego znajduje pewne umocowanie w doktrynie, niemniej jednak argumentem przemawiającym za publikację aktów prawnych bez wiązania jej z procedurą nadzorczą jest także fakt, że rozstrzygnięcia nadzorcze są publikowane w dzienniku wojewódzkim, na podstawie art. 13 pkt 8a ustawy o promulgacji aktów prawnych.

NIK zwraca uwagę, iż termin wejścia w życie aktów podlegających publikacji w dzienniku urzędowym jest warunkowany dniem jego ogłoszenia, dlatego też wskazane byłoby niezwłoczne ich ogłaszanie.

3.5 Ustalanie cen wydruków aktów normatywnych

*Opis stanu
faktycznego*

Zarządzeniem Nr 36/2010 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r.¹² ustalony został cennik arkusza kopii lub wydruku aktów normatywnych lub innych aktów prawnych, ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, Monitorze Polskim oraz w wojewódzkich dziennikach urzędowych znajdujących się w posiadaniu Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 217-218]

Pismem z dnia 14 listopada 2011 r. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli zwrócił się z prośbą do Dyrektora WA-G o udzielenie informacji umożliwiających zmianę cennika 1 strony kopii lub wydruku aktów prawnych ogłoszonych, gdyż

¹² Zarządzenie w sprawie trybu odpłatnego udostępniania kopii lub wydruków aktów normatywnych lub innych aktów prawnych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi

„obecnie obowiązujący cennik prawdopodobnie przekracza koszty wydruku, o których mowa w art. 28a ustawy o promulgacji aktów prawnych”.

W odpowiedzi na pismo, w dniu 24 listopada 2011 r. odbyło się spotkanie z udziałem m.in. Dyrektora WA-G i kierownika Oddziału, na którym ustalono, iż obowiązujące ceny za stronę kopii i wydruku wyłącznie pokrywają koszty ich wytworzenia uzasadniając, iż Urząd nie zajmuje się gospodarczo tego typu działalnością, więc jego koszty są nieco wyższe niż podmiotu gospodarczego prowadzącego tego typu działalność.

[Dowód: akta kontroli str. 219-222]

W sprawie sposobu skalkulowania wysokości cen wydruku aktów normatywnych lub innych aktów prawnych za stronę kopii, Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż odpłatność za stronę kopii/wydruku została skalkulowana w oparciu o wydatki ponoszone przez ŁUW, a szczególnie o koszty energii elektrycznej, koszty zakupu tonerów i papieru, koszty amortyzacji urządzeń oraz koszty funkcjonowania stanowiska pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 263-274, 305-311]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.6 Wywiązywanie się przez Wojewodę Łódzkiego z obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika UE

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 3a, art. 29b ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych, terenowe organy administracji rządowej udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski oraz zbiory Dziennika UE w języku polskim w postaci elektronicznej. Do zbiorów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego wydaje się skorowidz w postaci elektronicznej (art. 27 ust. 2).

1. Oględziny strony internetowej ŁUW www.lodz.uw.gov.pl przeprowadzone w dniu 5 września 2012 r. w obecności kierownika Oddziału wykazały, iż na stronie internetowej ŁUW w zakładce Prawo znajduje się odniesienie: do strony internetowej Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej www.dziennikustaw.gov.pl, do Monitora Polskiego www.monitorpolski.gov.pl oraz do Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego.

Na stronie internetowej ŁUW w zakładce tablica ogłoszeń Dziennik Urzędowy umieszczone zostały informacje dotyczące dziennika urzędowego województwa łódzkiego w zakresie sprzedaży dostępnych dzienników archiwalnych oraz miejsca udostępniania do wglądu aktów prawnych, tj. w siedzibie Urzędu (akty prawne ogłoszone od 2012 r. - wyłącznie w wersji elektronicznej) przy ul. Piotrkowskiej 104, bud. E, I piętro, Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli, pok. 155, 154, 138, tel. 42 66 41 201, 42 66 41 065, 42 66 41 185, e-mail: dziennik@lodz.uw.gov.pl, w godzinach pracy Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 260-261]

2. Oględziny miejsc przeznaczonych do korzystania z wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej wykazały, iż w ŁUW znajdowały się dwa takie stanowiska komputerowe (w pok. 155 i 133b), wydzielone i dostępne w godzinach pracy ŁUW.

[Dowód: akta kontroli str. 260-261]

Jak wyjaśnił kierownik Oddziału, w pokojach 138, 154 i 155 znajdują się zbiory dzienników w wersji papierowej, pomimo iż stanowisko komputerowe przeznaczone dla osoby zainteresowanej przeglądaniem dzienników w wersji elektronicznej

znajduje się w pok. 155. W pokoju 133b znajduje się stanowisko komputerowe zapasowe, które zostałyby użyte w razie potrzeby.

[Dowód: akta kontroli str. 260-262]

3. Na tablicy ogłoszeń ŁUW, znajdującej się na parterze przy wejściu od strony dziedzińca głównego (od ul. Piotrkowskiej 104) brak było informacji o możliwości korzystania z prawa wglądu do aktów prawnych.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „informacje o możliwości wglądu do aktów prawnych zamieszczane są na stronie internetowej ŁUW, a ponadto osoba zainteresowana może je uzyskać w Punkcie Obsługi Klienta. Ustawa nie określa zasad umieszczania informacji w siedzibie Urzędu, zastosowano więc formy przyjęte w ŁUW i uznawane za najskuteczniejsze oraz wystarczające.”

[Dowód: akta kontroli str. 260-261, 263-275]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ogłędziny strony internetowej ŁUW wykazały, iż

- na stronie głównej Urzędu brak było odniesienia do zbiorów Dziennika UE. Zbiory te dostępne były poprzez następującą ścieżkę dostępu: www.dziennikustaw.gov.pl – www.rcl.gov.pl – dzienniki urzędowe – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 i 2 w związku z art. 26 ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż „odniesienie do zbiorów Dziennika UE oraz do skorowidza alfabetycznego w wersji elektronicznej do Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zostało zamieszczone w sposób pośredni poprzez link do strony Rządowego Centrum Legislacji. Obecnie zostanie dodany bezpośredni link do zbiorów Dziennika UE w celu ułatwienia dostępu zainteresowanym.”

[Dowód: akta kontroli str. 260-261, 263-275]

Na stronie głównej ŁUW nie zostały umieszczone informacje odnośnie możliwości wglądu – w siedzibie ŁUW – do Dziennika UE.

Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż niezamieszczenie informacji o możliwości wglądu do Dziennika UE zostało niezwłocznie naprawione. Powodem był brak zainteresowania Dziennikami UE, co spowodowało ich przeoczenie przy formułowaniu informacji o udostępnianiu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 260-261, 263-275, 305-311]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zamieszczenie w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej informacji o możliwości uzyskania wglądu w Urzędzie, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej pozwoli mieszkańcom łatwiej i szybciej zapoznać się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

3.7 Udostępnianie archiwalnych aktów prawnych podlegających publikacji

Opis stanu
faktycznego

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, archiwalne akty prawne ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego oraz ogłaszane we wcześniej wydawanych dziennikach urzędowych (Wojewódzkiej Rady Narodowej, Rady Narodowej Miasta Łodzi, wojewódzkich dziennikach – sieradzkim, skierniewickim i piotrkowskim) udostępniane były do wglądu i ewentualnego odpłatnego kserowania w Oddziale

w siedzibie ŁUW, w pok. 138, 154, 155. w godzinach pracy Urzędu, z zastrzeżeniem, iż kasa jest czynna w godz. 13.00-15.00.

[Dowód: akta kontroli str. 138]

W sprawie udostępniania przez Wojewodę Łódzkiego aktów prawnych w wersji elektronicznej po 1 stycznia 2009 r., Wojewoda Łódzki wyjaśnił, iż ustawa z 20 lipca 2000 r. o promulgacji aktów prawnych nakładała obowiązek udostępniania elektronicznej wersji dzienników urzędowych wraz ze skorowidzami od dnia 1 stycznia 2006 r. Ustawą z dnia 15 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, termin udostępniania elektronicznej wersji dzienników urzędowych został przesunięty na dzień 1 lipca 2006 r., a następnie – ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych ... oraz ustawy o podpisie elektronicznym – na dzień 1 maja 2008 r. Przepisy wykonawcze w postaci rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych weszły w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. i dotyczyły dzienników wydawanych po 1 stycznia 2009 r. ŁUW nie dysponuje wersją elektroniczną Dziennika Urzędowego Województwa Łódzkiego sprzed 1 stycznia 2009 r. Zapisy elektroniczne wcześniejszych dzienników miały charakter jedynie roboczy, związany z opracowaniem wersji papierowej Dziennika i ich udostępnienie wiązałoby się z ryzykiem błędu.

[Dowód: akta kontroli str. 305-312]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia realizację przez Wojewodę Łódzkiego zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- uwzględnienie w Polityce Bezpieczeństwa Informacji planu działania w zakresie bezpiecznego zarządzania procesem publikacji aktów prawnych, w tym w sytuacji określonej w art. 23a ustawy o promulgacji aktów prawnych,
- zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu odnośnika do zbiorów Dziennika UE,
- podjęcie działań w celu niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Łodzi

*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 30 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.

Łódź, dnia 17 października 2012 r.

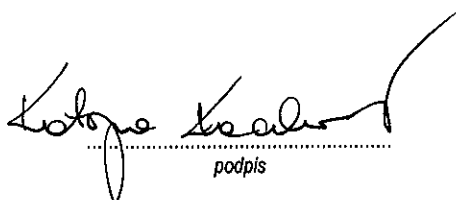
Kontroler

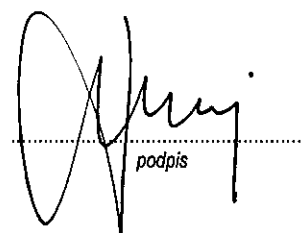
Dyrektor

Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Łodzi

Katarzyna Kaczkowska
st. inspektor k.p.

Janusz Maj


.....
podpis


.....
podpis