



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-16-01/2012

P/12/017

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	LOL-4101-16-01/2012; P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Tomasz Marcinkowski, główny specjalista kontroli, upoważnienie do kontroli nr 82265 z dnia 27 sierpnia 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)</p> 2. Zbigniew Wołodko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82281 z dnia 12 września 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3 - 4)</p>
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-950 Olsztyn (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Podziewski – Wojewoda Warmińsko-Mazurski. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo nieprawidłowości<sup>1</sup> ocenia realizację przez Wojewodę zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- należyte przygotowanie Urzędu pod względem organizacyjnym, kadrowym i technicznym do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>2</sup> (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych”),
- sposób publikacji i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej spełniający wymogi wynikające z obowiązujących przepisów,
- zabezpieczenie interesów zamawiającego w zawartych umowach związanych z procesem publikacji Dziennika Urzędowego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Dziennik”),
- przyjęcie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych w celu przygotowania Urzędu do realizacji nowych zadań wynikających z wejścia w życie ustawy

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

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

z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>,

- zapewnienie odpowiedniego sprzętu informatycznego oraz wdrożenie komputerowego systemu publikacji Dziennika.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieumieszczeniu na stronie internetowej Dziennika nazwy organu wydającego.

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

#### **1. Działania organizacyjne w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów w postaci elektronicznej.**

Opis stanu faktycznego

1.1 Czynności związane z realizacją zadań Wojewody wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>4</sup> (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych”), zostały w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu z 30 grudnia 2010 r. przypisane Wydziałowi Prawnemu i Nadzoru.

Z wyjaśnień dyrektora ww. Wydziału dotyczących przygotowań do realizacji omawianego zadania wynikało, że działania organizacyjne i techniczne związane z elektroniczną promulgacją prawa, w tym szkolenia dla pracowników redakcji wojewódzkiego dziennika urzędowego, podejmowano w 2010 r.

Wydział ten w I kwartale 2012 r. otrzymał od dostawcy systemu komputerowego, do wykorzystania przy redakcji i publikacji Dziennika<sup>5</sup>, analizy dotyczące:

- sposobu rozwiązania technicznych zagadnień związanych głównie z wejściem w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych<sup>6</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych”); w analizie tej wskazano na możliwość ogłaszania załączników w formacie PDF oraz wydrukowania opublikowanych aktów prawnych i ich załączników,
- sposobu technicznego przygotowania aktów prawnych do publikacji w postaci elektronicznej, w tym załączników do nich.

(dowód: akta kontroli str. 6 -17, 18 – 24b)

1.2 W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011 – 2012 (do czasu rozpoczęcia kontroli NIK), Wojewoda nie otrzymywał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) wytycznych w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem Dziennika w postaci elektronicznej.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 117, poz. 676

<sup>4</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172

<sup>5</sup> Dostawcą była firma Administration & Business Consulting z siedzibą w Siedlcach (A&BC)

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 289, poz. 1699

**1.3** Zadania związane z ogłaszaniem aktów prawnych w formie elektronicznej wykonywane były przez osoby zatrudnione na samodzielnych stanowiskach pracy ds. redakcji Dziennika w Wydziale Prawnym i Nadzoru. Według stanu na dzień 31.08.2012 r. na stanowiskach tych zatrudnione były cztery osoby. Jednej z nich powierzono koordynację, nadzór i kontrolę oraz organizowanie pracy zespołu redakcyjnego. W nadanych tym pracownikom zakresach czynności określono zadania polegające m.in. na przyjmowaniu aktów prawnych podlegających ogłoszeniu i sprawdzaniu ich pod względem formalnym, formatowaniu elektronicznie otrzymanych aktów, weryfikacji podpisów elektronicznych, a także przyjmowaniu i przetwarzaniu do formatu XML aktów prawnych wydawanych przez Wojewodę oraz kierowanie ich do publikacji.

**1.3.1** Wszystkie osoby zatrudnione przy redakcji Dziennika posiadały wykształcenie wyższe, z czego trzy ukończyły studia na kierunku administracja, a jedna (administrator aplikacji elektronicznego Dziennika) na kierunku informatyka i ekonometria, w zakresie informatyka w gospodarce. Administrator aplikacji elektronicznego Dziennika posiadał wystawiony 25 sierpnia 2009 r. przez firmę A&BC certyfikat uprawniający do przeprowadzania szkoleń z zakresu instalacji, wdrożenia i obsługi Edytora Aktów Prawnych XML. W 2010 r., w ramach umowy z 2 grudnia 2009 r. na dostawę i wdrożenie komputerowego systemu elektronicznego Dziennika, firma A&BC przeszkoliła użytkowników tego systemu (sześć osób).

**1.3.2** Informatyczną obsługę Urzędu, w tym systemu elektronicznego Dziennika, wykonywał Oddział ds. Informatyzacji w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 25 – 26, 27 – 54C)

**1.4** W planie finansowym wydatków Urzędu na rok 2011 (jako dysponenta III stopnia), w dziale 750, rozdziale 75011 nie wyodrębniono wydatków na bieżące wydatki rzeczowe i zakupy inwestycyjne dotyczące wdrożenia do realizacji zadań związanych z wejściem w życie obowiązku promulgacji prawa w postaci elektronicznej. W planie finansowym wydatków na rok 2012, w układzie zadaniowym, w ramach podzadania 5.3.2 „Działalność opiniodawcza i legislacyjna”, wyodrębniono działanie 5.3.2.3 „Redagowanie Dziennika Urzędowego Województwa”, a na jego realizację zaplanowano kwotę 174.000 zł. Do końca września z kwoty tej wydatkowano ogółem 115.751,77 zł (67,99% planu). Wydatki te przeznaczono głównie na wynagrodzenia osobowe i pochodne od tych wynagrodzeń – 115.259,80 zł (99,5%).

W objętym kontrolą okresie nie planowano i nie realizowano wydatków na zakupy inwestycyjne lub zakupy sprzętu komputerowego związane z przygotowaniem Urzędu do promulgacji aktów prawa w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 55 - 76)

**1.5** Sprawy związane z polityką bezpieczeństwa informacji zostały uregulowane w Zarządzeniu nr 75 Wojewody z 28 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych w Urzędzie. Instrukcja ta regulowała również kwestie związane z bezpieczeństwem teleinformatycznym innym, niż dotyczące danych osobowych. W instrukcji określono zakres zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa danych przez administratora bezpieczeństwa informacji (w tym wdrożenie polityki bezpieczeństwa), administratora systemu (m.in. nadzór nad eksploatacją systemu, zakładanie kont użytkownikom, tworzenie kopii zapasowych) oraz Oddziału

ds. Informatyzacji (np. zarządzanie określonymi rozwiązaniami technicznymi związanymi z ochroną systemów informatycznych), a także informatyka wojewódzkiego (np. wyznaczanie administratorów systemów i nadzór nad nimi). W stanowiącej część ww. instrukcji „Polityce bezpieczeństwa teleinformatycznego” ustalono ogólną zasadę, że wszyscy pracownicy Urzędu powinni przestrzegać zasad fizycznej ochrony danych, dokumentów i materiałów. Powinny one być przechowywane w pomieszczeniach i szafach posiadających dostateczne zabezpieczenie przed włamaniem lub zniszczeniem wskutek awarii lub klęsk żywiołowych. Dane oraz materiały i dokumenty należało opracowywać w bezpiecznych obszarach uniemożliwiających ujawnienie. W ww. polityce określono, iż dostęp użytkowników do systemów teleinformatycznych Urzędu jest możliwy po utworzeniu konta i nadaniu uprawnień przez administratora systemu. Polityka ta określała obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa fizycznego i środowiskowego systemu teleinformatycznego. M.in. częstotliwość wykonywania kopii zapasowych systemu powinna pozwolić co najmniej na odtworzenie ostatnio naniesionych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 77 - 95)

**1.5.1** Serwer Urzędu przeznaczony do obsługi systemu elektronicznego Dziennika został zainstalowany w sierpniu 2009 r. Zastosowano w nim system składowania danych RAID5 obsługiwany przez 3 dyski o pojemności 750 GB każdy. Komunikacja serwera z Internetem była nadzorowana przez Oddział ds. Informatyzacji, a zabezpieczenia w tym zakresie polegały na zastosowaniu firewall'a i technologii DNAT. Jak ustalono w toku przeprowadzonych oględzin, tworzenie kopii zapasowych systemu elektronicznego Dziennika, w tym bazy opublikowanych aktów prawnych odbywało się za pomocą urządzeń znajdujących się w serwerowni Urzędu. Dane z serwera obsługującego ww. system były codziennie w porze nocnej archiwizowane poprzez zapis na taśmach magnetycznych LTO-03 w serwerze backupowym. Przy czym, archiwizowanie bazy danych (aktów prawnych) powodowało przerwę w dostępie do systemu na czas od kilku do kilkunastu minut. Taśmy zawierające kopie zapasowe systemów użytkowanych przez Urząd były przenoszone do pomieszczenia sąsiadującego z serwerownią i umieszczane w ogniotrwałej szafie. Z uwagi na rotację taśm, okres przechowywania kopii zapasowych wynosił około sześciu miesięcy. Zabezpieczenia zastosowane w przypadku serwerowni, m.in.: jej lokalizacja poza strefą pomieszczeń udostępnionych publiczności, zabezpieczenia antywłamaniowe (instalacja sygnalizacyjno-alarmowa, drzwi, okratowanie okien), przeciwpożarowe (sygnalizacja pożaru, system gaśniczy) oraz zabezpieczenie zasilania (UPS-y, agregat prądowórczy) odpowiadały wymogom zawartym w „Polityce bezpieczeństwa teleinformatycznego”.

W celu zapewnienia dostępu do sieci Internet, w kontrolowanym okresie, Urząd zawarł dwie umowy z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie (w 2010 r. i 2012 r.) administrującym Miejską Siecią Komputerową „OLMAN”.

W umowie dostawy systemu elektronicznego Dziennika przez firmę A&BC ustalono, że z czterech modułów tego systemu trzy, tj. e-Redakcja, e-Dziennik i Edytor Aktów Prawnych XML – APX zostaną posadowione na serwerze Urzędu. Na serwerze dostawcy zostanie zaś posadowiony moduł komunikacyjny służący zapewnieniu wymiany informacji związanych z obsługą wniosków o publikację pomiędzy redakcją Dziennika i wnioskodawcami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do firmy A&BC o udzielenie informacji dotyczących serwera, na którym zainstalowano moduł komunikacyjny. Z odpowiedzi wynikało, że:

- serwer, na którym ww. moduł posadowiono jest własnością firmy A&BC, a znajduje się w serwerowni firmy E-Telbank sp. z o.o. posiadającej świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego pierwszego stopnia (do klauzuli ściśle tajne); serwer posiada dwa niezależne źródła zasilania i podłączony jest do zasilacza UPS oraz posiada zabezpieczenie antywirusowe,
- dane z serwera archiwizowane są codziennie i przechowywane na serwerze E-Telbank oraz na serwerze firmy A&BC,
- niezmiennosc i autentycznosc aktów prawnych składowanych na serwerze zapewniono przez wymóg złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz stosowanie certyfikatu SSL przy przesyłaniu danych,
- firma A&BC z uwagi na poziom stosowanych zabezpieczeń nie uważa aby konieczne było sporządzenie planu działania na wypadek awarii skutkującej brakiem dostępu do systemu zwłaszcza, że od chwili uruchomienia modułu komunikacyjnego nie wystąpiła awaria uniemożliwiająca korzystanie z modułu lub ograniczenie jego funkcjonalności.
- autentycznosc i niezmiennosc przekazywanych do ogłoszenia dokumentów zapewnia bezpieczny podpis elektroniczny.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 97, 98 – 100, 101 – 130, 131 - 152)

**1.5.2** Monitorowanie ciągłości działania systemu elektronicznego Dziennika odbywało się na stanowisku administratora z Oddziału ds. Informatyzacji zarządzającego serwerem. Oddział ten prowadził ogólny rejestr zgłoszeń dotyczących pracy systemów informatycznych w posiadaniu Urzędu, w tym sygnalizowanych przez ich użytkowników. System elektronicznego Dziennika posiadał też własny system automatycznej rejestracji zdarzeń. W okresie od 1 stycznia 2012 do 25 września 2012 w dzienniku systemu odnotowano łącznie siedem zdarzeń wskazujących na zaistnienie przerw w pracy systemu. Okres trwania tych przerw w sześciu przypadkach nie przekroczył trzech minut, a w jednym przypadku przerwa trwała 15 minut. Z rejestru zgłoszeń dokonywanych przez użytkowników systemu w ww. okresie wynikało, że zgłoszone problemy nie miały wpływu na dostępność do systemu. W dniu 21 sierpnia 2012 r. odnotowano w rejestrze zgłoszeń zaistnienie awarii w dostępie do sieci OLMAN.

Kierownik Oddziału ds. Informatyzacji wyjaśnił, że awaria ta spowodowała niedostępność w korzystaniu z usług systemu elektronicznego Dziennika, w tym dniu w godzinach 13.40 – 19.00. Zgodnie z regulaminem świadczenia usług MSK OLMAN, w Oddziale ds. Informatyzacji podjęto działania związane z wyjaśnieniem okoliczności awarii, w celu rozpatrzenia czy zaistniały podstawy do złożenia reklamacji u operatora sieci.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 100, 153 - 157)

**1.5.3** Posiadany przez Urząd system elektronicznego Dziennika umożliwiał zarządzanie uprawnieniami w zakresie poziomu dostępu. Stwierdzono, że nadane przez jego administratora uprawnienia nie wykraczały poza zakresy czynności pracowników zespołu redakcyjnego. Dostęp do elementów elektronicznego Dziennika mieli jego użytkownicy (pracownicy ww. zespołu i dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru) oraz wyznaczony administrator z Oddziału ds. Informatyzacji.

1.5.4 W wyniku oględzin stwierdzono, że stanowiska dostępu do systemu Elektronicznego Dziennika i sieci internetowej posiadały aktualizowane automatycznie oprogramowanie antywirusowe ESET EDPOINT Antivirus.

Bezpieczne podpisy elektroniczne weryfikowane kwalifikowanym certyfikatem, wykorzystywane do obsługi aktów prawnych podlegających publikacji w postaci elektronicznej, posiadały dwie osoby: dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru oraz koordynator ds. redakcji Dziennika. Karty mikroprocesorowe były przechowywane w pomieszczeniach służbowych zajmowanych przez te osoby w zamkniętych na klucz szafkach, a stanowiska komputerowe tych urzędników były wyposażone w odpowiednie czytniki. W toku oględzin obsługi wniosku o publikację aktu prawnego stwierdzono, że wspomniany podpis był wykorzystywany dwukrotnie, tj. przy składaniu wizy aktu oraz przy skierowaniu go do publikacji na stronie internetowej.

Kwestie związane z nadawaniem i unieważnianiem bezpiecznych podpisów elektronicznych regulowały upoważnienia nadawane indywidualnie ww. pracownikom przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 96 – 97a, 158 – 159b)

1.6 Urząd, począwszy od września 2006 r. jest abonentem domeny strony internetowej (olsztyn.uw.gov.pl), na której publikowany jest Dziennik, a udostępnionej przez Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN.

(dowód: akta kontroli str. 160 - 163)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w obowiązujących w Urzędzie procedurach nie określono zakresu działań związanych z awaryjnym ogłaszaniem aktów prawnych w formie papierowej, na wypadek zaistnienia sytuacji, o której mowa w 23a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych.

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wyjaśniła, że brak takiej procedury wynikał z tego, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku wprowadzenia takiej procedury „na przyszłość”. Niemniej, w razie sytuacji nadzwyczajnej Dziennik, stosownie do art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, będzie wydawany w postaci papierowej w sposób uwzględniający warunki wydawania i rozpowszechniania ustalone przez Wojewodę. W takiej sytuacji Dziennik będzie udostępniany nieodpłatnie w punkcie obsługi klienta Urzędu. Po ustąpieniu okoliczności powodujących konieczność wydawania postaci papierowej Dziennika, nastąpi uzupełnienie wersji elektronicznej o akty prawne opublikowane w postaci papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 8, 18 - 24)

W ocenie NIK opracowanie ramowego planu działań na wypadek nadzwyczajnej sytuacji, o której mowa w art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, pozwoli na sprawne i skuteczne reagowanie oraz zapewni niezwłoczne publikowanie aktów prawnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie Urzędu do nowych zadań wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych.

## 2. Dokonywanie wyboru dostawców do realizacji zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Opis stanu faktycznego

2.1 W związku z realizacją zadań związanych z publikacją aktów prawnych w postaci elektronicznej, zawarto umowy z:

- A&BC w dniu 2 grudnia 2009 r. na dostawę systemu komputerowego „Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego”<sup>7</sup> (za kwotę 65.880 zł brutto), a także w dniu 17 stycznia 2012 r. na usługi opieki serwisowej nad tym systemem w okresie od 15 stycznia 2012 r. do 14 stycznia 2013 r. (za kwotę 13.284 zł brutto),
- Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w dniach: 23 grudnia 2010 r. i 11 stycznia 2012 r. na usługi związane z dostępem do Miejskiej Sieci Komputerowej „OLMAN” (w tym dostęp do sieci internetowej), odpowiednio w roku 2011 oraz 2012, za kwotę 1.500 zł netto miesięcznie.

W przypadku umowy z 2 grudnia 2009 r. zawartej z A&BC, zapłata za dostawę nastąpiła po podpisaniu przez pracowników Wojewódzkiego Ośrodka Informatyki protokołu końcowego odbioru w dniu 8 stycznia 2010 r.

Regulowanie zobowiązań z tytułu dostępu do sieci „OLMAN” następowało w terminach ustalonych w umowie, tj. w formie miesięcznego abonamentu i w ciągu 14 dni od daty wystawienia faktury przez operatora (w ostatnim dniu miesiąca). Wykonanie umowy potwierdzał na fakturach pracownik Oddziału ds. Informatyzacji.

Zawarcie ww. umów nastąpiło bez stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ze względu na treść art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>.

W przypadku umowy dostawy zawartej z A&BC w 2009 r. wynikało to z tego, że wartość początkową zamówienia (na podstawie oferty dostawcy) oszacowano na 54.000 zł, co stanowiło równowartość 13.927,94 euro.

Obowiązujący wówczas w Urzędzie „Regulamin udzielania zamówień publicznych”<sup>9</sup> w zakresie zamówień, co do których nie stosuje się przepisów ustawy stanowił, że w przypadku zamówień finansowanych ze środków przeznaczonych w budżecie państwa na administrację publiczną – urząd wojewódzki, kierownik komórki udzielającej zamówienia, obowiązany był uzyskać akceptację Dyrektora Generalnego Urzędu. Kierownik ten, w przypadku gdy z przyczyn organizacyjnych lub technicznych zamówienie mógł zrealizować tylko jeden wykonawca, był zobowiązany szczegółowo uzasadnić te okoliczności w sporządzonej notatce. Stwierdzono, że postępowanie w sprawie zawarcia umowy dostawy zostało poprzedzone zaakceptowaniem wniosku o udzielenie zamówienia przez Dyrektora Generalnego Urzędu Marka Redę.

Umowa zawarta z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim stanowiła realizację porozumienia środowiskowego w sprawie rozwoju, utrzymania i eksploatacji MSK „OLMAN” (jako sieci łączącej ze sobą sieci lokalne uczestników porozumienia oraz

<sup>7</sup> Umowę zawarł Wojewódzki Ośrodek Informatyki Terenowa Baza Danych w Olsztynie – ówczesne gospodarstwo pomocnicze Urzędu

<sup>8</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>9</sup> Wprowadzony w życie zarządzeniem nr 5 Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 28 kwietnia 2008 r.



ich sieci lokalne z zewnętrznymi sieciami rozległymi), do którego Urząd przystąpił w dniu 7 listopada 2006 r. Zadaniem MSK „OLMAN” było świadczenie usług na rzecz środowiska naukowo-akademickiego i badawczego, przy czym administracja publiczna mogła korzystać z usług w sposób nieuszczipający potrzeb ww. środowisk (Regulamin MSK „OLMAN”). W ramach tego porozumienia za jednostkę wiodącą w budowie i utrzymaniu sieci uznano Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.

(dowód: akta kontroli str. 101 – 130, 164 – 201)

**2.2** W umowie z 2 grudnia 2009 r. z firmą A&BC na dostawę systemu elektronicznego Dziennika wykonawca zobowiązał się dostarczyć, zainstalować i wdrożyć system, który będzie spełniał wymagania:

- merytoryczne m.in. przygotowanie wniosku o opublikowanie aktu i jego wysłanie wraz z plikami aktów do redakcji Dziennika (za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej); automatyczne przyjęcie wniosku i zapisanie do bazy danych i wprowadzenie do rejestru; obsługa procesu publikowania elektronicznej wersji Dziennika z zapewnieniem jej prawidłowej prezentacji i możliwości wyszukiwania aktów,
- organizacyjne m.in. wykonywanie wszystkich funkcji systemu przy użyciu przeglądarki internetowej,
- legislacyjne – zgodność z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2008 r.<sup>10</sup> oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2008 r.<sup>11</sup>,
- techniczne – w zakresie posadowienia poszczególnych modułów systemu na serwerach wykonawcy i zamawiającego.

W umowie ustalono, że sprawdzenie działania systemu nastąpi w oparciu o procedurę testową obejmującą cały proces tworzenia aktów prawnych i ich publikacji, a odbiór poszczególnych etapów prac – poprzez sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego. Z formularza sprawdzenia funkcjonalności testowych obejmujących: moduł komunikacyjny, moduł e-Redakcja oraz przeglądanie opublikowanych dzienników i aktów prawnych wynikało, że system działał prawidłowo. Zgodność systemu z przedmiotem umowy potwierdzono w końcowym protokole odbioru, a jedyna uwaga dotyczyła konieczności dostarczenia licencji na oprogramowanie. Oba ww. dokumenty zostały podpisane przez pracowników zamawiającego.

A&BC udzieliła rocznej gwarancji na zakupiony system i w jej ramach zobowiązała się do usuwania błędów systemu rozumianych jako funkcjonowanie niezgodnie z jego dokumentacją, funkcjonalnością lub przepisami prawa. W umowie określono procedurę zgłaszania błędów oraz terminy usunięcia usterek (jeden dzień - dla wad krytycznych lub trzy dni dla wad niekrytycznych). Kary umowne za nieusunięcie w terminie wad krytycznych wynosiły 0,2% wartości brutto systemu za każdy dzień zwłoki, a w przypadku wad niekrytycznych – 0,1% wartości brutto systemu. Opieka serwisowa ze strony A&BC obejmowała (w okresie gwarancji): nieodpłatną dostawę aktualizacji systemu (uwzględniających dostosowanie do zmieniających się

---

<sup>10</sup> W sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 75, poz. 451 ze zm.)

<sup>11</sup> W sprawie określenia wzoru graficznego pierwszej i ostatniej strony dzienników urzędowych oraz wzoru okładek i strony tytułowej załączników do dzienników urzędowych (Dz.U. Nr 66, poz. 405)

przepisów prawa), pomoc hotline (telefoniczna), doradztwo oraz udostępnienie i zapewnienie prawidłowego działania modułu komunikacyjnego.

Zgodnie z umową Urząd otrzymał Nielimitowaną (w zakresie ilości pracowników i użytkowników systemu) licencję na moduły e-Redakcja i e-Dziennik oraz Edytor Aktów Prawnych XML – w postaci jednej kopii oprogramowania. Licencja nie obejmowała prawa do używania i modyfikacji programów, modułów i innych skompilowanych programów dostarczonych przez licencjodawcę.

Zakres umowy na opiekę serwisową był zbliżony do tego, który został określony w wyżej opisanej umowie dostawy, a został rozszerzony o zapewnienie: optymalizacji szybkości działania, help desk'u dla użytkowników i nadzoru autorskiego. Kary za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy ustalono na: 10% wartości umowy brutto za odstąpienie od umowy wskutek okoliczności, za które odpowiada wykonawca; 0,5% ww. wartości za każdy dzień opóźnienia w usunięciu awarii lub uszkodzeń powodujących niedostępność systemu (czas usunięcia awarii – 24 godziny od daty zgłoszenia) i 0,25% za każdy dzień opóźnienia w usunięciu awarii nie powodującej niedostępności do systemu (czas usunięcia – w uzgodnieniu z zamawiającym).

**2.3** Wydatki poniesione na realizację umów dotyczących dostawy i obsługi systemu elektronicznego Dziennika, w kontrolowanym okresie, wyniosły:

- 12.300 zł w 2011 r. (na podstawie faktury z 14 lutego 2011 r.) i 13.284 zł - na opiekę serwisową ww. systemu (zakwalifikowano w cz. 85/28, rozdz. 75011, par. 4300),
- 22.140 zł w 2011 r. i 14.760 zł w 2012 r. (do końca września) – na obsługę teleinformatyczną Urzędu (zakwalifikowano w cz. 85/28, rozdz. 75011, par. 4350).

(dowód: akta kontroli str. 62 - 76)

#### Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu związane z zawieraniem umów na dostawę i usługi związanych z zapewnieniem wydawania Dziennika w postaci elektronicznej. Podstawą powyższej oceny jest fakt, że umowy zawarto w sposób zgodny z wewnętrznymi regulacjami z zakresu udzielania zamówień publicznych. W umowach tych odpowiednio zabezpieczono interesy Urzędu związane z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania systemu komputerowego do redakcji Dziennika. Wydatki na realizację umów zostały prawidłowo zakwalifikowane.

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

Opis stanu faktycznego

**3.1** Elementy procedury regulującej organizację zbierania przez Urząd elektronicznej postaci aktów prawnych podlegających publikacji, zawarto w regulaminie organizacyjnym Wydziału Prawnego i Nadzoru, opisach stanowisk oraz zakresach czynności osób odpowiedzialnych za redagowanie Dziennika. Uregulowano w nich podział zadań związanych z obsługą wniosków o publikację aktów prawnych i opracowywanie aktów w formacie XML.

Ponadto, w dniu 8 marca 2012 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski skierował pisma do wszystkich organów zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego z terenu województwa (gminy, powiaty, województwo), w których zwrócił się o przygotowywanie i przekazywanie do ogłoszenia aktów prawnych odpowiadających wymogom §5 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych. W piśmie tym, poza przywołaniem technicznych wymagań wynikających z ww. przepisów, zarekomendowano przekazywanie załączników do aktów w postaci plików XML. W przypadku załączników do uchwał budżetowych w postaci tabel, zalecono ich przekazywanie w formacie A4 z orientacją poziomą, a plików graficznych jako załączników binarnych (np. w formacie JPG, SVG).

(dowód: akta kontroli str. 202 – 205)

**3.2** W ramach obsługi wniosku o publikację aktu prawnego, pracownicy zespołu redakcyjnego dokonywali sprawdzenia czy struktura aktu odpowiada strukturze aktów prawa miejscowego określonej w dziale V załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>12</sup>. Jak wyjaśniła koordynator zespołu ds. redakcji Dziennika sprawdeń tych dokonywali pracownicy ww. zespołu poprzez analizę treści aktu pod względem zgodności ze strukturą określoną wspomnianym rozporządzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 206 - 207)

**3.3** W 2011 r. Urząd otrzymał do opublikowania w Dzienniku 4.032 akty prawne, z tego 3.510 pochodziło z jednostek samorządu terytorialnego, 310 od Wojewody, a 212 od innych organów. W 2012 r. – od 1 stycznia do 3 września – otrzymano odpowiednio ogółem 2.812 akty, w tym 2.440, 266 i 106.

Liczba aktów, które w 2012 r. przesłano do publikacji w formacie innym, niż XML wyniosła 25 i wszystkie zostały wycofane z publikacji przez wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 208 - 212)

**3.4** Analiza zawartości stron internetowych Urzędu, w tym strony Elektronicznego Dziennika Urzędowego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a także 20 losowo wybranych aktów prawnych, ogłoszonych w okresie od stycznia do września 2012 r. wykazała, że:

- od 1 stycznia 2012 r. Dziennik wydawany był w postaci elektronicznej i publikowany na odrębnej stronie internetowej: [edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl](http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl) (na stronie tej zamieszczono też dzienniki z lat 2010 – 2011, których elektroniczna wersja nie stanowiła źródła prawa),
- na ww. stronie zamieszczono informacje związane wyłącznie z wydawaniem Dziennika oraz elementy określone w §7 ust. 1 pkt 1-2 i 4-5 oraz w §7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699), w tym nazwę dziennika, odnośniki do poszczególnych pozycji dziennika oraz narzędzie umożliwiające wyszukiwanie ogłoszonych aktów prawnych (np. według skrowidza tematycznego, organu wydającego), a także odnośnik do certyfikatów pracowników Urzędu

---

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 908

upoważnionych do podpisywania ogłoszonych aktów prawnych oraz odnośnik do aplikacji służących do weryfikacji tych certyfikatów;

- na głównej stronie internetowej Urzędu ([www.uw.olsztyn.pl](http://www.uw.olsztyn.pl)) zamieszczono odnośnik do strony głównej Dziennika; odnośnik ten znajdował się również na stronie podmiotowej BIP Urzędu, w odnośnikach dotyczących dzienników urzędowych województwa z lat 2010 – 2012;
- wszystkie zbadane wnioski o ogłoszenie aktów prawnych zostały złożone elektronicznie, a dołączone do nich pliki aktów prawnych posiadały format XML i były zabezpieczone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy użyciu kwalifikowanego certyfikatu. Stwierdzono również, że badane akty prawne opublikowano w formacie PDF i były wyposażone w wizerunek zabezpieczonego podpisem elektronicznym pracowników upoważnionych do publikacji (dostępne na stronie internetowej).

W przypadku 20 zbadanych aktów stwierdzono, że pomiędzy wpływem do Urzędu wniosku o publikację, a ich ogłoszeniem upłynęło: od 1 do 2 dni w czterech przypadkach; od 3 do 37 dni w 12 przypadkach; od 48 do 55 dni w trzech przypadkach oraz 126 dni w jednym przypadku (dotyczył uchwały budżetowej j.s.t.).

(dowód: akta kontroli str. 213 - 235)

**3.5** W celu umożliwienia klientom Urzędu odpłatnego dokonywania wydruków aktów prawnych, o którym mowa w art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, Biuro Obsługi Urzędu, w lutym 2012 r. (na polecenie Dyrektora Generalnego Urzędu), dokonało kalkulacji kosztów takiego wydruku. Cenę takiego wydruku ustalono w wysokości 0,06 zł za kartkę formatu A4. Kalkulacja została dokonana w oparciu o poniesione przez Urząd w 2011 r. koszty zakupu papieru oraz tonerów i tuszów. Cenę ustalono jako średni koszt wydruku jednej kartki.

(dowód: akta kontroli str. 236 - 244)

**3.6** Na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczono działające linki do stron Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz informację, że archiwalne egzemplarze Dzienników dostępne są w pok. 148 w siedzibie Urzędu. W wyniku oględzin tego pomieszczenia oraz pok. 251 gdzie udostępniano również inne dzienniki urzędowe w postaci elektronicznej, a także oględzin archiwum zakładowego Wydziału Prawnego i Nadzoru ustalono, że:

- dzienniki urzędowe w postaci papierowej (Dzienniki Ustaw począwszy od roku 1919, Monitory Polskie i Dzienniki - od 1947 r.) z zasobów archiwum zakładowego były udostępniane klientom Urzędu do wglądu w pok. 148, z możliwością wykonania kserokopii w Wydziale Obsługi Urzędu,
- dzienniki urzędowe w postaci elektronicznej (poza ww. również Dziennik Urzędowy UE w języku polskim) były udostępniane w pok. 251 na stanowisku komputerowym koordynatora ds. redakcji Dziennika, a pliki aktów prawnych udostępniano przez ich zapisanie na nośnikach dostarczonych przez klientów (w pomieszczeniu tym nie było odrębnego stanowiska komputerowego dla klientów).

(dowód: akta kontroli str. 245 - 246)

3.7 Dziennik w postaci elektronicznej był wydawany począwszy od 2010 r. Na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczone zostały elektroniczne wersje Dzienników z lat 2004 – 2009 (w formacie PDF).

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że na stronie internetowej przeznaczonej do publikacji Dziennika (<http://edzienniki.olsztyn.uw.gov.pl>) nie zamieszczono informacji, o której mowa w §7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia ws. wymagań technicznych, tj. nazwy organu wydającego Dziennik.

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru, w związku z powyższą nieprawidłowością wyjaśniła, że strona internetowa, na której publikowany jest Dziennik zostanie uzupełniona o nazwę organu wydającego w uzgodnieniu z wykonawcą serwisu.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niedostateczne upowszechnienie informacji o realizacji przez Urząd obowiązku udostępniania dzienników urzędowych (w postaci papierowej i elektronicznej) w jego siedzibie. Stwierdzono bowiem, że na tablicach ogłoszeniowych (informacyjnych) w siedzibie Urzędu nie zamieszczono informacji o możliwości uzyskania dostępu do ww. dzienników. Również na stronach internetowych Urzędu nie było takich informacji (poza informacją dotyczącą dostępu do archiwalnych egzemplarzy Dziennika).

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wyjaśniła, że chociaż przepisy prawa nie nakładają na Urząd obowiązku umieszczania ogłoszeń o sposobie udostępnienia dzienników urzędowych, to podjęte zostaną starania, aby takie informacje zamieścić na tablicach Urzędu.

2. NIK zwraca uwagę, że stosowana w Urzędzie procedura ogłaszania aktów prawnych po uprzedniej ich kontroli w trybie nadzorczym, nie odpowiada wynikającemu z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, wymogowi niezwłoczności publikacji. W wyniku badania próby 20 aktów prawnych ustalono, że 16 z nich opublikowano po upływie od 3 do 126 dni od daty wpływu wniosku.

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru wskazała, że: Ustawodawca ustanawiając wymóg ogłaszania aktów prawnych niezwłocznie nie wskazał, ani daty, ani zdarzenia, które należy brać pod uwagę przy ustalaniu rozpoczęcia biegu tego terminu. Stąd, obowiązkiem Wojewody jest natychmiastowe skierowanie aktu do publikacji po potwierdzeniu, że dany akt został podjęty przez uprawniony do tego organ lub podmiot oraz zakwalifikowaniu go do którejś z kategorii aktów normatywnych wskazanych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych. W przypadku j.s.t. weryfikacja legalności aktów prawnych prowadzona jest w odrębnym postępowaniu, które nie jest związane z procedurą publikacji. W takich przypadkach obiektywna możliwość ogłoszenia aktów następuje po ich weryfikacji w trybie ustaw samorządowych. Tym samym, zdaniem wyjaśniającej, procedura publikacji aktów prawnych jest nierozzerwalnie związana z procedurą nadzorczą wobec uchwał j.s.t. Ponieważ stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa (w zakresie stwierdzonej nieważności), nieracjonalne jest ogłaszanie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, przed zakończeniem postępowania nadzorczego. Przyjęcie innej procedury

powodowałoby, że adresaci norm zawartych w opublikowanych aktach prawnych, zwłaszcza z zakresu spraw podatkowych i zagospodarowania przestrzennego, zostaliby wprowadzeni w błąd. Publikowanie aktów prawa miejscowego stanowiących przez j.s.t., bez ich uprzedniej weryfikacji prowadziłoby również do naruszenia zasad: dobrej legislacji, zaufania do władzy publicznej i stanowiącego przez nią prawa oraz pewności prawa – wywodzących się z art. 2 Konstytucji RP. Potwierdzenie tego stanowiska znajduje się też w wyroku NSA z 1 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 2038/09.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 24, 247-250)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 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>13</sup>, wnosi o:

1. Zamieszczenie na stronie internetowej Dziennika Urzędowego Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacji o organie wydającym ten dziennik urzędowy.
2. Rozważenie opracowania zakresu działań na wypadek zaistnienia konieczności wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego w postaci papierowej w sytuacji, o której mowa w art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, tj. aby w sytuacji awarii systemu publikacji elektronicznej, był on nadal powszechnie i nieodpłatnie dostępny.
3. Umieszczenie w siedzibie Urzędu i na stronie internetowej informacji o miejscu i warunkach udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

<sup>13</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82

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.

Olsztyn, dnia -10-2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:  
Tomasz Marcinkowski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*

Zbigniew Wołodko  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*