



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-16-04/2012

P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – Promulgacja prawa w postaci elektronicznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 082849 z dnia 2.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Zydorowicz, Wojewoda Zachodniopomorski (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie (zwanego dalej „ZUW” lub „Urzędem”) w zakresie realizacji zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych¹.

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 prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych”),
- ustalenie zasad określających sposób zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- dostosowanie elementów głównej strony internetowej ZUW oraz strony internetowej Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego do obowiązujących przepisów prawa,
- sposób publikacji i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej spełniający wymogi wynikające z obowiązujących przepisów,
- wybór podmiotów zewnętrznych do realizacji zadań w zakresie promulgacji aktów prawnych - zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu,
- prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie poniesionych wydatków związanych z ogłaszaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Realizacja obowiązków i zadań wynikających z przepisów prawa.

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Czynności związane z realizacją zadań Wojewody wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, zostały w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu³ przypisane Wydziałowi Nadzoru i Kontroli (dalej: „WNiK”).

(dowód: akta kontroli str. 230-238, 404-414)

Działania organizacyjne i techniczne związane z przygotowaniem do elektronicznej promulgacji prawa Urząd rozpoczął w 2009 r. Głównie z nich dotyczyły zakupu w maju 2009 r. systemu informatycznego „Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego” (dalej: „systemu e-Dziennik”) oraz w grudniu 2011 r. „Edytora Tekstów Jednolitych”, organizacji w latach 2009-2011 trzech spotkań szkoleniowo-organizacyjnych dla jednostek wymienionych w art. 13 ww. ustawy oraz wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2012 r. „Procedury wewnętrznej Ogłaszania Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego, System Zarządzania Jakością ISO”.

Nie przewidywano natomiast w ZUW zwiększenia obsady kadrowej na stanowiskach ds. obsługi Elektronicznego Dziennika Urzędowego.

W latach 2009 – 2012 (do 30 września) zatrudnienie na ww. stanowiskach zmniejszyło się z 4 do 2 osób ze względu na plan racjonalizacji zatrudnienia w administracji państwowej.

(dowód: akta kontroli str. 6-44, 53-63, 66-70, 73-76, 94-95, 140-152, 262-264)

W dniu 20 października 2011 r. zorganizowano w Urzędzie zebranie z dostawcą systemu elektronicznego e-Dziennik⁴ w celu omówienia nowych obowiązków i zadań wynikających z ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych (...)⁵.

(dowód: akta kontroli str. 66, 68, 72)

1.1.2. W okresie objętym kontrolą Urząd posiadał dostęp do odpłatnych edytorów aktów prawnych, na podstawie:

- umowy nr 8/2009/DGU zawartej w dniu 7 maja 2009 r. z firmą A&BC, na dostawę systemu komputerowego e-Dziennik posiadającego budowę modułową, w tym moduł edytora aktów prawnych,

- umowy nr 164/DGU/2011 zawartej w dniu 21 grudnia 2011 r. z firmą ABC PRO Sp. z o.o., której przedmiotem było udostępnienie 50 rocznych licencji Network systemu komputerowego p.n. Edytor Tekstów Jednolitych. Roczna opłata abonamentowa za 2012 r., płatna jednorazowo, wyniosła 6.150 zł (w tym podatek

³ Zarządzenie Nr 437/2009 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 września 2009 r., uchylony zarządzeniem Nr 296/2012 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2012 r.

⁴ dostawcą była firma Administration & Business Consulting z siedzibą w Siedlcach (dalej: „A&BC”)

⁵ zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w formie elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej oraz informatycznych nośników danych, Dz. U. Nr 289, poz. 1699

VAT 1.150 zł). W umowie tej ustalono świadczenie usług serwisowych i opiekę autorską.

(dowód: akta kontroli str. 140-152, 262-270)

W ZUW nie korzystano z darmowego edytora aktów prawnych EDAP udostępnionego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, z powodu – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Organizacji i Kadr (dalej: „BOiK”) – jego słabej funkcjonalności. W wyjaśnieniach stwierdzono, iż w ZUW podjęto próbę korzystania z aplikacji EDAP. W praktyce okazało się, że Edytor Tekstów Jednolitych firmy ABC PRO Sp. z o.o. posiada znacznie większe możliwości, więcej istotnych funkcji oraz prostszą obsługę pozwalającą na szybsze i wygodniejsze przygotowanie projektów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 415-416)

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda nie otrzymał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (a następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) wytycznych w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem Dziennika w postaci elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 66, 68, 72)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie zadania związane z promulgacją aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych zostały przypisane Oddziałowi Nadzoru Nad Działalnością Uchwałodawczą w WNiK i na dzień 3 października 2012 r. wykonywane były przez dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach: starszy inspektor ds. wojewódzkiego dziennika urzędowego oraz operatora urzędzeń elektronicznych.

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

- weryfikacja aktów normatywnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym w systemie e-Dziennik,
- obróbka aktów normatywnych podlegających promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- dokonywanie korekty elektronicznej wersji aktów podlegających publikacji po wykonaniu elektronicznego składu aktu,
- przygotowanie do publikacji oraz publikowanie aktów w systemie e-Dziennik,
- przygotowanie i przekazanie do podpisu elektronicznej wersji projektów aktów prawnych wydawanych przez Wojewodę.

Starszy inspektor ds. wojewódzkiego dziennika urzędowego posiadała 3-letnie doświadczenie zawodowe, tytuł magistra historii oraz dyplomy ukończenia studiów podyplomowych z zakresu administracji publicznej i zamówień publicznych a także ukończyła 5 szkoleń z obsługi pakietu MS Office i kurs językowy z zakresu „słownictwa prawno-administracyjnego charakterystycznego dla administracji publicznej i Unii Europejskiej”.

Operator urzędzeń elektronicznych posiadał 27-letnie doświadczenie zawodowe oraz tytuł technika elektromechanika (wykształcenie średnie).

Za administrowanie, konfigurację i utrzymanie w ciągłej sprawności systemu e-Dziennik, odpowiadało 10 osób zatrudnionych w BOiK, Oddziale Informatyki, którzy odpowiedzialni byli za obsługę systemów informatycznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 105-121, 444-445)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym wydatków Urzędu na rok 2011 i 2012 (jako dysponenta III stopnia), środki na bieżące wydatki rzeczowe dotyczące wdrożenia do realizacji zadań związanych z wejściem w życie obowiązku promulgacji prawa w postaci elektronicznej ujęto w dziale 750, rozdziale 75011, w paragrafach 421 i 430.

W 2011 r. Urząd wydatkował łącznie 20.910 zł, w tym na obsługę systemu e-Dziennik – 14.760 zł, na zakup Edytora Tekstów Jednolitych – 6.150 zł. Wydatkowana kwota stanowiła 0,05% poniesionych w tym roku wydatków w rozdziale 75011.

Do 30 czerwca 2012 r. na realizację przedmiotowych zadań wydatkował 7.380 zł, w całości na obsługę systemu e-Dziennik. Wydatkowana kwota stanowiła 0,04% poniesionych w tym okresie wydatków w rozdziale 75011.

W latach objętych kontrolą 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. 270-271, 278-317, 385)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

1.4.1. Bezpieczeństwo informacji.

Sprawy związane z bezpieczeństwem publikacji aktów prawnych zostały uregulowane w zarządzeniu nr 68/2009 Wojewody z 25 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Instrukcja ta regulowała m.in. kwestie związane ze sposobem nadawania uprawnień dostępu do zasobów infrastruktury informatycznej ZUW (w tym do zasobów aktów prawnych w postaci elektronicznej), stosowanych zabezpieczeń serwera internetowego i komputerów wykorzystywanych w ZUW, zasad zabezpieczenia antywirusowego, tworzenia kopii zapasowych, środków komunikacji elektronicznej, bezpieczeństwem teleinformatycznym innym, niż dotyczącym danych osobowych.

Ostatnia aktualizacja ww. zarządzenia miała miejsce 21 listopada 2011 r.⁶ Jednocześnie przedstawiona, w toku kontroli NIK (według stanu na dzień 16 października 2012 r.), przez Oddział Informatyki dokumentacja świadczyła o trwających pracach nad kolejną aktualizacją ww. zarządzenia

(dowód: akta kontroli str. 156-189, 351-353)

⁶ Zarządzenie Nr 70/2011 Wojewody Zachodniopomorskiego zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia w życie Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.

1.4.2. Zarządzanie podpisem elektronicznym.

Reguły zarządzania podpisami elektronicznymi oraz proces przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej zostały uregulowane w procedurze wewnętrznej stanowiącej załącznik do Systemu Zarządzania Jakością ISO funkcjonującego w ZUW.

W wymienionym dokumencie ujęto procedurę ogłaszania awaryjnego aktów prawnych w formie papierowej w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, tak aby był on nadal powszechnie i nieodpłatnie dostępny, co było zgodne z art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 73-76, 341-349)

Zakresy obowiązków i odpowiedzialności poszczególnych pracowników biorących udział w procesie promulgacji aktów prawnych w postaci elektronicznej nie zostały ujęte w polityce bezpieczeństwa informacji, ale stanowiły załącznik do Regulaminu organizacyjnego WNIK⁷.

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 111-112)

1.4.3. Serwer realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych.

W badanym okresie serwer realizujący serwis publicznego udostępniania aktów prawnych był własnością ZUW i zlokalizowany został w jego siedzibie.

W umowie dostawy systemu e-Dziennik przez firmę A&BC ustalono, że z czterech modułów tego systemu trzy, tj. e-Redakcja, e-Dziennik i Edytor Aktów Prawnych, zostaną posadowione na serwerze Urzędu.

Publikacja aktów następowała z poziomu Modułu e-Redakcji do Modułu e-Publikacji stosownymi połączeniami sieciowymi. Obsługi serwisu do publikowania aktów prawnych w sensie technicznym, jak i samej publikacji dokonywali pracownicy ZUW.

Zgodnie z ww. umową na serwerze dostawcy posadowiony został moduł komunikacyjny służący zapewnieniu wymiany informacji związanych z obsługą wniosków o publikację pomiędzy redakcją Dziennika i wnioskodawcami.

W sensie technicznym serwerem, na którym posadowiono moduł komunikacyjny, administruje firma A&BC w zakresie nieprzerwanego dostępu do serwera, a od strony merytorycznej – w sensie zawartości danych – pracownicy ZUW.

(dowód: akta kontroli str. 140-146, 224-225, 252)

W związku z powyższym, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do dostawcy zewnętrznego o udzielenie informacji dotyczących serwera, na którym zainstalowano moduł komunikacyjny. Z odpowiedzi wynikało, że:

- serwer, na którym ww. moduł posadowiono jest własnością dostawcy, wskazano również serwerownie, w której jest zlokalizowany. Ponadto wskazano, że serwer posiada cztery niezależne obwody zasilające i podłączony jest do zasilacza UPS oraz posiada zabezpieczenie antywirusowe,
- dane z serwera archiwizowane są codziennie i przechowywane na dwóch serwerach,
- niezmienność i autentyczność aktów prawnych składowanych na serwerze zapewniono przez wymóg złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz stosowanie certyfikatu SSL przy przesyłaniu danych,
- dostawca zewnętrzny z uwagi na poziom stosowanych zabezpieczeń nie uważa aby konieczne było sporządzenie planu działania na wypadek awarii

⁷ Zarządzenie Nr 90/DG/2012 Dyrektora Generalnego ZUW z dnia 11.09.2012 r.

skutkującej brakiem dostępu do systemu zwłaszcza, że od chwili uruchomienia modułu komunikacyjnego nie wystąpiła awaria uniemożliwiająca korzystanie z modułu lub ograniczenie jego funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli str. 430-443)

1.4.4. Tworzenie kopii zapasowych.

Jak ustalono w toku przeprowadzonych oględzin, tworzenie kopii zapasowych systemu e-Dziennik, w tym bazy opublikowanych aktów prawnych odbywało się:

- w serwerowni, za pomocą programu Arcserve v.12 - codziennie w trybie tygodniowym i przechowywane na taśmach LTO 200/400. Taśmy zawierające kopie zapasowe systemów użytkowanych przez ZUW przechowywane były w Oddziale Informatyki w ogniotrwałej szafie,

- na twardym dysku serwera kopii zapasowych w cyklu tygodniowym wybranych systemów informatycznych, w tym e-Dziennika.

Dodatkowo na serwerach w cyklu miesięcznym wykonywane były obrazy systemów, które można użyć w przypadku awarii serwera do odtworzenia go na innym sprzęcie.

Kwestie związane z tworzeniem i przechowywaniem kopii zapasowych oraz zastosowane zabezpieczenia serwerowni, m.in.: jej lokalizacja poza strefą pomieszczeń udostępnionych publiczności, zabezpieczenia antywłamaniowe, przeciwpożarowe oraz zabezpieczenie zasilania (agregat prądotwórczy) odpowiadały wymogom zawartym w „Polityce bezpieczeństwa teleinformatycznego”.

(dowód: akta kontroli str. 178-181, 224-225)

1.4.5. Domena internetowa.

Urząd od roku 2000 jest abonentem domeny strony internetowej (szczecin.uw.gov.pl), na której publikowany jest Dziennik, a udostępnionej przez Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN.

(dowód: akta kontroli str. 66, 69, 92-93, 249-251)

Komunikacja serwera z Internetem była nadzorowana przez Oddział Informatyki, a zabezpieczenia w tym zakresie polegały na zastosowaniu firewall'a i technologii IPTABLES.

(dowód: akta kontroli str. 167, 239-248)

1.4.6. Monitoring ciągłości działania.

Monitorowanie ciągłości działania systemu e-Dziennik wykonywał administrator zarządzający serwerem zatrudniony w Oddziale Informatyki. Pracownicy Oddziału prowadzili ogólny rejestr zgłoszeń dotyczących pracy systemów informatycznych będących w posiadaniu Urzędu, w tym sygnalizowanych przez użytkowników systemu e-Dziennik.

Monitorowanie serwerów obsługujących dostęp do strony internetowej, na której udostępniane były akty prawne w postaci elektronicznej odbywał się poprzez użycie oprogramowania do monitoringu sieci - DUDE oraz mechanizmów opartych na systemie LINUX.

Gwarantowaną ciągłość działania serwerów obsługujących dostęp do strony internetowej, na której udostępniane były akty prawne w postaci elektronicznej zapewniono przez umieszczenie serwerów w serwerowni posiadającej odpowiednie parametry środowiskowe.

(dowód: akta kontroli str. 117-119, 204, 206, 224-225)

W okresie od 1.01. do 11.10.2012 r. w rejestrze systemu odnotowano łącznie siedemnaście przerw w pracy systemu. Z rejestru zgłoszeń dokonywanych przez

użytkowników systemu w wymienionym okresie wynikało, że zgłoszone problemy nie miały wpływu na dostępność do systemu.

Zastępca Dyrektora BOiK wyjaśnił, że wszystkie ww. zdarzenia nie miały wpływu na dostępność strony www obsługującej Elektroniczny Dziennik Urzędowy dla klientów ZUW, którzy łączą się ze stroną poprzez zewnętrzną kartę sieciową. Większość interwencji dotyczyła błędów pojawiających się przy pracy systemu, które zostały załatwione w ciągu kilkunastu lub kilkudziesięciu minut. Dwa zdarzenia zostały zakończone w terminie późniejszym, aktualizacją oprogramowania, która rozwiązała problem. Pozostałe zgłoszenia dotyczyły drobnych problemów z bieżącą pracą aplikacji, tj. zawieszeniem się usługi komunikacji na serwerze systemu e-Dziennik. W związku z tym wykonano restart usługi w ciągu kilku minut. Inną przyczyną zgłoszeń odnotowanych w rejestrze były problemy z aplikacją JAVA używaną między innymi do podpisywania aktów prawnych jak też drobne problemy z ustawieniami sieciowymi komputera.

(dowód: akta kontroli str. 386-387)

1.4.7. Zarządzanie uprawnieniami.

Posiadany przez Urząd system e-Dziennik umożliwiał zarządzanie uprawnieniami w zakresie poziomu dostępu. Stwierdzono, że nadane w systemie e-Dziennik uprawnienia pokrywały się z zakresami obowiązków dwóch pracowników zespołu redakcyjnego, tj. starszego inspektora ds. wojewódzkiego dziennika urzędowego oraz operatora urządzeń elektronicznych, którym przypisano uprawnienia wprowadzania do systemu wniosków, aktów, plików, analizowania aktów, przypisywania metadanych, weryfikowania poprawności plików, nadawania wizy, dodawania aktów do projektów dziennika, zatwierdzania do ogłoszenia (numeracja dziennika), publikowania aktów do systemu BIP, konfigurowania faz analiz aktów.

Dostęp do elementów elektronicznego Dziennika mieli również Wojewoda, Wicewojewoda, dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli oraz jego zastępca a także Kierownik Oddziału Nadzoru Nad Działalnością Uchwałodawczą w WNiK. Nadane im uprawnienia umożliwiały wprowadzanie do systemu wniosków, akt, plików, analizowania aktów, przypisywania metadanych, nadawania wizy, dodawania aktów do projektów dziennika, zatwierdzania do ogłoszenia, publikowania aktów do systemu BIP.

Przypisania uprawnień ww. osobom dokonał wyznaczony administrator systemu informatycznego z Oddziału Informatyki.

Kwestie zarządzania uprawnieniami w ZUW regulowała Polityka bezpieczeństwa teleinformatycznego stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 68/2009 Wojewody z 25 lutego 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 111-112, 117, 204-214, 444-445)

1.4.8. Zabezpieczenia antywirusowe.

W wyniku oględzin stwierdzono, że stanowisko dostępu do systemu e-Dziennik i sieci internetowej posiadało aktualizowane automatycznie oprogramowanie antywirusowe ESET, NOD 32 Antivirus 4.

Bezpieczne podpisy elektroniczne weryfikowane kwalifikowanym certyfikatem, wykorzystywane do obsługi aktów prawnych podlegających publikacji w postaci elektronicznej, posiadało sześć osób: pracownik ds. obsługi Elektronicznego Dziennika Urzędowego, kierownik Oddziału Nadzoru nad Działalnością Uchwałodawczą Rad Gmin w WNiK, dyrektor WNiK oraz jego zastępca, Wojewoda i Wicewojewoda. Karty mikroprocesorowe były przechowywane w pomieszczeniu służbowym zajmowanym przez zastępcę Dyrektora WNiK w metalowej kasetce na trwałe przytwierdzonej do podłoża. W toku oględzin obsługi wniosku o publikację

aktu prawnego stwierdzono, że wspomniany podpis był wykorzystywany dwukrotnie, tj. przy składaniu wizerunku aktu oraz przy skierowaniu go do publikacji na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 66, 70-71, 83, 175, 224, 229, 341-343)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

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 prawnych⁸.

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

2.1. Zgodność wyboru dostawców wybranych rozwiązań technologicznych z przepisami prawa.

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W związku z realizacją zadań związanych z publikacją aktów prawnych w postaci elektronicznej, zawarto z:

- A&BC w dniu 7 maja 2009 r. umowę nr 8/2009/DGU na dostawę systemu komputerowego „Elektroniczny Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego” (za kwotę 65.880 zł brutto), a także w dniu 15 grudnia 2010 r. umowę nr 114/2010/DGU i 22 grudnia 2011 r. umowę nr 169/2011 na usługi opieki serwisowej nad tym systemem w okresie odpowiednio: 15.12.2010-31.12.2011 r. i 1.01-31.12.2012 r. (za kwotę 1.230 zł brutto miesięcznie⁹),
- ABC PRO Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie w dniu 21 grudnia 2011 r. umowę nr 164/DGU/2011 na udostępnienie licencji Edytora Tekstów Jednolitych (za kwotę 6.150 zł brutto).

Wyboru najkorzystniejszego dostawcy w przypadku umowy nr 8/2009/DGU i umowy nr 164/DGU/2011 ZUW dokonał w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, ze względu na wartość zamówień, które nie przekraczały wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

Każdorazowo pracownik ZUW, merytorycznie odpowiedzialny, dokonał rozeznania rynku poprzez zebranie ofert od przynajmniej trzech potencjalnych wykonawców a następnie dokonywał wyboru najkorzystniejszej oferty dokumentując fakt przeprowadzenia tej analizy w postaci notatki służbowej, co było zgodne z wewnętrzną procedurą określoną w zarządzeniu Wojewody¹¹ (a następnie Dyrektora Generalnego ZUW¹²) w sprawie ustalenia Regulaminu Udzielania Zamówień Publicznych w ZUW oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej ZUW.

2.1.2. W przypadku umowy nr 8/2009/DGU, zapłata za dostawę systemu e-dziennik nastąpiła w dwóch transzach, tj. w dniu 30.06.2009 r. i 29.12.2009 r. po podpisaniu przez pracowników Oddziału Informatyki protokołów końcowych odbioru kolejnych etapów realizacji umowy.

Regulowanie zobowiązań z tytułu opieki serwisowej następowało w terminach ustalonych ww. umowach (114/2010/DGU i 169/2011), tj. w formie miesięcznego

⁸ Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 676)

⁹ W 2011 r. wyniosło łącznie 14.760 zł brutto, za I półrocze 2012 r. – 7.380 zł brutto.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹¹ Zarządzenie Nr 575/2004 Wojewody z dnia 21.12.2004 r., uchylone zarządzeniem Nr 684/2010 Wojewody z dnia 19.11.2010 r.

¹² Zarządzenie Nr 74/2010/DGU Dyrektora Generalnego ZUW z dnia 18.11.2010 r., uchylone zarządzeniem Nr 83/2012 Dyrektora Generalnego ZUW z dnia 31.08.2012 r.

abonamentu i w ciągu 21 dni od daty wystawienia faktury przez operatora (w ostatnim dniu miesiąca).

Zapłata za udostępnienie licencji Edytora Tekstów Jednolitych nastąpiła w dniu 28.12.2011 r. w terminie wymaganym umową nr 164/DGU/2011.

(dowód: akta kontroli str. 122-155, 254-322, 388-403)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

W badanych umowach zabezpieczone zostały interesy ZUW poprzez uwzględnienie w ich treści zapisów dotyczących:

- wszystkich wymagań specyfikacji,
- warunków dotyczących sposobu odbioru,
- warunków gwarancyjnych i umownego zabezpieczenia interesów zamawiającego na wypadek nieprawidłowego działania zakupionych rozwiązań,
- warunków licencji i aktualizacji wersji oprogramowania, również w przypadku zmian w przepisach prawa oraz warunki aktualizacji dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 140-155, 262-269, 272-277)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Kwalifikacja i ewidencjonowanie poniesionych wydatków.

Opis stanu
faktycznego

Wydatki prawidłowo ujmowano w ewidencji księgowej do właściwych okresów sprawozdawczych. Dokonywanie płatności były zgodne z warunkami określonymi w poszczególnych umowach.

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

(dowód: akta kontroli str. 270-271, 278-317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność, legalność i gospodarność wydatkowania środków na realizację zadań w zakresie elektronicznej promulgacji prawa.

3. Realizacja 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

Publikacja Dziennika przebiegała według określonego w Procedurze wewnętrznej „Ogłaszania Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego” zakresu działania Redakcji Dziennika oraz zakresów czynności jej pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 73-76, 96-112)

W okresie 2010-2012 (do 30 września), Wojewoda skierował 5 pism¹³ 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 dla dokumentów

¹³ Pismo z dnia: 8 lutego 2010 r., 18 maja 2010 r., 30 grudnia 2010 r., 6 lipca 2011 r., 25 września 2012 r.

elektronicznych. W pismach tym, poza przywołaniem technicznych wymagań wynikających z ww. przepisów, zarekomendowano przekazywanie załączników do aktów w postaci plików XML.

(dowód: akta kontroli str. 45-48, 50-52, 64-65)

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 e-Dzienniku.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że Moduł Komunikacyjny systemu e-Dziennik automatycznie sprawdzał zgodność przekazanego do publikacji aktu prawnego z wymogami określonymi w załączniku Nr 3 do rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych. System pozwalał na wygenerowanie prawidłowej pozycji dziennika w PDF tylko dla aktów zgodnych ze zdefiniowaną strukturą. Przed nadaniem wizy, kierującej do promulgacji dany akt, pracownicy Redakcji Dziennika Urzędowego dokonywali oględzin aktu i czynności redakcyjnych, co miało na celu wyeliminowanie wszelkich błędów o charakterze technicznym (związanych np. z powtórzeniami, błędną numeracją jednostek czy przytoczeniem podstawy prawnej z pominięciem zasad techniki prawodawczej), co jednocześnie nie powodowało zmiany merytorycznej aktu.

(dowód: akta kontroli str. 75, 190-192)

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 2011 r. Urząd otrzymał do opublikowania w Dzienniku 4.007 aktów prawnych, z tego 3.769 (co stanowiło 94% wszystkich aktów) zostało sporządzonych w formacie XML a 237 (6%) zostało doręczonych w formatach nie spełniających wymagań § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2012 r. otrzymano ogółem 2.765 aktów, w tym 2.714 (98%) sporządzonych w formacie XML i 51 aktów (2%) w formatach nie spełniających wymagań ww. rozporządzenia. We wszystkich przypadkach akty doręczone w niepoprawnych formatach zostały wycofane z publikacji przez wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 190, 192-193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Analiza stron internetowych Urzędu, w tym strony Elektronicznego Dziennika Urzędowego Województwa Zachodniopomorskiego, a także 20 losowo wybranych aktów prawnych, ogłoszonych w okresie od 1 stycznia do 5 października 2012 r. wykazała, że:

- od 1 stycznia 2012 r. Dziennik wydawany był zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, tj. w postaci elektronicznej i publikowany na odrębnej stronie internetowej: e-dziennik.szczecin.uw.gov.pl (na stronie tej zamieszczono też dzienniki z lat 2009 – 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 i 2 rozporządzenia w sprawie

wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych, w tym nazwę dziennika, godło Rzeczypospolitej Polskiej, nazwę organu wydającego dziennik urzędowy, odnośniki do poszczególnych pozycji dziennika oraz narzędzie umożliwiające wyszukiwanie ogłoszonych aktów prawnych (np. według skorowidza tematycznego, organu wydającego), a także odnośnik do certyfikatów pracowników Urzędu upoważnionych do podpisywania ogłoszonych aktów prawnych oraz odnośnik do aplikacji służących do weryfikacji tych certyfikatów;

- na głównej stronie internetowej Urzędu (www.szczecin.uw.gov.pl) zamieszczono odnośnik do strony głównej Dziennika; odnośnik ten znajdował się również na stronie podmiotowej BIP Urzędu;

- 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 wyposażono w wizy zabezpieczone podpisem elektronicznym pracowników upoważnionych do publikacji (dostępne na stronie internetowej).

Na podstawie losowo wybranej próby 20 aktów prawnych stwierdzono, że czas pomiędzy wpływem do Urzędu wniosku o publikację, a ogłoszeniem aktów prawnych wyniósł w 11 przypadkach od 1 do 3 dni, a w pozostałych 9 - od 5 do 17 dni.

(dowód: akta kontroli str. 225-228, 323-335, 339-340, 354-384)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Spośród 20 losowo wybranych opublikowanych w Dzienniku aktów prawnych, 9 zostało ogłoszonych w terminie od 5 do 17 dni roboczych od ich wpływu do Urzędu (do systemu e-Dziennik).

Dyrektor WNiK w sprawie terminów publikacji aktów prawnych powyżej 3 dni od daty ich wpływu do Urzędu wyjaśniła, że 6 aktów prawnych, *opublikowano przed upływem terminu postępowania nadzorczego wojewody (ustawowe 30 dni). /.../ Pozostałe 3 akty nie były objęte nadzorem wojewody, stąd po wpływie do Redakcji, zostały opublikowane po dokonaniu niezbędnych czynności. Publikowane dokumenty dotyczyły: uchwały budżetowej – obszerny dokument, tabele, wymagająca dodatkowej „obróbki” informatycznej, uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (dalej „RIO”) - opublikowana została po jej uprawomocnieniu się i odstąpieniu od wniesienia środków odwoławczych przez stronę oraz porozumienia zaopiniowanego przez RIO w Szczecinie, opinia wymagała dodatkowych wyjaśnień ze strony RIO w Szczecinie.*

(dowód: akta kontroli str. 334, 339-340)

Ustawa o ogłaszaniu aktów prawnych nakłada w art. 3 obowiązek niezwłocznej publikacji aktów normatywnych. Oznacza to, zdaniem NIK, że promulgacja aktu normatywnego powinna nastąpić po przeprowadzeniu niezbędnych czynności technicznych i sprawdzeniu poprawności formalnej aktu, a nie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego. Weryfikacja legalności aktów prawa miejscowego prowadzona jest w odrębnym postępowaniu, które nie zostało powiązane z procedurą ich publikacji. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia również treść przepisu art. 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, zgodnie z którym, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego.

3.5. Ustalenie cen wydruków aktów normatywnych.

Opis stanu faktycznego

W celu umożliwienia klientom Urzędu odpłatnego dokonywania wydruków aktów prawnych, o którym mowa w art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych, Dyrektor WNiK, pismem NK-4.4132.3.2012.PA z dnia 9 stycznia 2012 r. poinformowała Dyrektor Generalną ZUW o obowiązku nieodpłatnego udostępniania dzienników urzędowych oraz zaproponowała by cena za stronę wydruku komputerowego dziennika urzędowego odpowiadała wysokości opłaty związanej z udostępnianiem informacji publicznej określonej w Zarządzeniu Nr 327/2011 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2011 r.¹⁴

Ww. zarządzeniu cenę ustalono w wysokości 0,05 zł za kartkę formatu A4. Cena jednej strony wydruku została skalkulowana proporcjonalnie do ceny zakupu ryzy papieru.

Dyrektor Generalna ZUW, pismem OK.-3.4132.1.2012.1.BK z dnia 12 stycznia 2012 r., zaakceptowała powyższą propozycję.

(dowód: akta kontroli str. 66, 70, 77-82)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.6. Wywiązywanie się z obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz Dziennika UE.

Opis stanu faktycznego

Wojewoda wywiązywał się z obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, Monitora Polskiego B, wojewódzkiego dziennika urzędowego oraz Dziennika UE w języku polskim oraz zawartych w tych dziennikach aktów prawnych (zgodnie z art. 26 ust. 1, art. 27 ust 3a, art. 28a i art. 29b ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów prawnych).

W siedzibie ZUW wydzielono pojedyncze stanowisko komputerowe, na którym każdy zainteresowany mógł zapoznać się z aktami prawnymi w postaci elektronicznej. Umieszczono również na tablicach ogłoszeń informację o miejscu, w którym można korzystać z prawa wglądu do aktów prawnych.

Na stronie internetowej ZUW zamieszczono informację odnośnie możliwości wglądu do ww. dzienników w siedzibie ZUW (ze wskazaniem miejsca, w którym takiego wglądu można dokonać).

(dowód: akta kontroli str. 190, 193-194, 225, 227-228, 323, 334, 338-339)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.7. Udostępnianie archiwalnych aktów prawnych podlegających publikacji.

Opis stanu faktycznego

Archiwalne akty prawne podlegające publikacji udostępniane były:

a) w pok. 117 w siedzibie Urzędu - w postaci elektronicznej zbioru aktów prawnych¹⁵ wydawanych od roku 1999,

b) w archiwum Urzędu - w wersji papierowej: Monitor Polski od 1944 r., Dziennik Ustaw od 1921 r., Dziennik Urzędowy Województwa Koszalińskiego od 1950 r., Dziennik Urzędowy Województwa Szczecińskiego od 1947 r., Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego od 1985 r.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o promulgacji aktów prawnych, Wojewoda prowadził w postaci elektronicznej zbioru wydawanych dzienników urzędowych oraz zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 i 2 ww. ustawy dzienniki te udostępniał nieodpłatnie (do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego) na stronach internetowych organów wydających te dzienniki oraz na wniosek zainteresowanego podmiotu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych

¹⁴ Zarządzenie w sprawie procedury załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej w ZUW.

¹⁵ Dziennik Ustaw, Monitor Polski, Dziennik UE, Monitor Polski B

nośników danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 190, 193-194, 323, 332-333)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o podjęcie działań zapewniających niezwłoczne ogłaszanie aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

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 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 Szczecinie.

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 dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Szczecin, dnia listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Sylwia Melnik
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁶ Dz.U. Nr 64, poz. 565, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82

