



KAP-4101-03-00/2012
Nr ewid. 11/2013/P12/017/KAP

Informacja o wynikach kontroli

PROMULGACJA PRAWA W POSTACI ELEKTRONICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

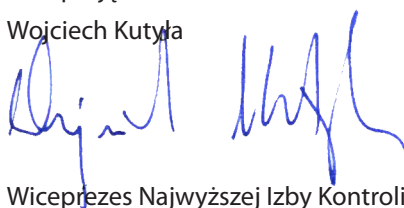
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej:
Józef Górny

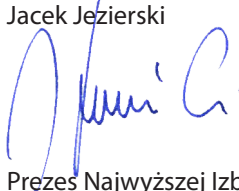


Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 10 kwietnia 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	10
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	12
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	12
2.2. Uwagi i wnioski	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
3.1. Realizacja przez RCL zadań w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej	19
3.2. Realizacja przez CPI zadań w zakresie przygotowania, uruchomienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet oraz wykonania, udostępnienia i aktualizacji <i>Edytora aktów prawnych</i>	32
3.3. Realizacja przez wojewodów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych	39
3.4. Realizacja przez starostów oraz wójtów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych	48
3.5. Prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez Sejmiki Województw	61
4. INFORMACJE DODATKOWE	63
4.1. Przygotowanie kontroli	63
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	63
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych	65
5. ZAŁĄCZNIKI	68

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Skróty:

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CPI	Centrum Projektów Informatycznych, jednostka budżetowa podległa Ministrowi Administracji i Cyfryzacji na podstawie zarządzenia nr 3 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 27 grudnia 2011 r. ¹ (poprzednio podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji). Minister SWiA, na podstawie decyzji z dnia 17 lutego 2009 r. powierzył CPI realizację projektu „ePUAP2”
EDAP	Edytor aktów prawnych przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Edytor jest dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MSW http://www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/185/Elektroniczna_forma_aktow_prawnych.html
ePUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
MAiC	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, utworzone z dniem 18 listopada 2011 r., na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. ² , w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) oraz Ministerstwa Infrastruktury, m.in. poprzez wydzielenie z dotychczasowego MSWiA komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów administracja publiczna, informatyzacja, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz pracowników obsługujących te działy. Rozporządzeniem z dnia 18 listopada 2011 r. ³ . Prezes Rady Ministrów określił szczegółowy zakres działania nowego ministra – Ministra Administracji i Cyfryzacji, któremu powierzono kierowanie niektórymi działami administracji, należącymi do byłego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tj. m.in. działem informatyzacja.
Porozumienie	Porozumienie w sprawie przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe, zawarte w dniu 20 kwietnia 2011 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Prezesem Rządowego Centrum Legislacji
PWPW	Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.

¹ Dz. Urz. MAiC z 2012 r., poz. 3 ze zm.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Dz. U. Nr 250, poz. 1501.

³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji, Dz. U. Nr 248, poz. 1479. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 18 listopada 2011 r.

RCL

Rządowe Centrum Legislacji, państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów (art. 14a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴). RCL zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej (art. 14b ww. ustawy). Organizację RCL i zakres jego zadań w badanym okresie określono w statucie stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r.⁵ oraz w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym (zwanym dalej Regulaminem organizacyjnym RCL)⁶.

rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych

rozporządzenie 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 danych⁷

rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności

rozporządzenie 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 teleinformatycznych⁸

System PEAP

system informacyjny udostępniający Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet. W części dokumentów CPI, Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych i RCL stosowany jest skrót PAP oznaczający Publikator Aktów Prawnych

Umowa z PWPW

umowa nr 2011/CPI/72/PWPW z dnia 19 sierpnia 2011 r. zawarta przez CPI z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. na budowę i wdrożenie Systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenie usług asysty technicznej w okresie gwarancji

ustawa o dostępie do informacji publicznej

ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹

ustawa o finansach publicznych

ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰

ustawa o informatyzacji

ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹¹

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

⁵ M.P. Nr 27, poz. 448 ze zm.

⁶ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 139 Prezesa RCL z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji oraz zarządzeń zmieniających zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego RCL: nr 152 z dnia 7 stycznia 2010 r., nr 176 z dnia 12 maja 2011 r., nr 181 z dnia 19 września 2011 r., nr 192 z dnia 5 kwietnia 2012 r.

⁷ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 235.

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹²
ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ¹³
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych ¹⁴
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ¹⁵
ustawa o samorządzie powiatowym	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym ¹⁶
UW	Urząd Wojewódzki
wójt	pod pojęciem „wójt” należy rozumieć również burmistrza i prezydenta miasta

Pojęcia¹⁷:

administrator	osoba odpowiedzialna za utrzymywanie zdolności operacyjnej systemu informatycznego i jego funkcjonowanie
autentyczność	właściwość zapewniająca, że tożsamość podmiotu lub zasobu jest taka, jak deklarowana. Autentyczność dotyczy takich podmiotów jak: użytkownicy, procesy, systemy i informacja. Jest to również właściwość polegająca na tym, że pochodzenie lub zawartość obiektu informatycznego są takie jak deklarowane
bezpieczeństwo informacji	bezpieczeństwo polegające na zachowaniu poufności, integralności i dostępności informacji
bezpieczeństwo systemu informatycznego	wszystkie aspekty związane z definiowaniem, osiąganiem i utrzymywaniem poufności, integralności, dostępności, rozliczalności, autentyczności i niezawodności
ciągłość działania	utrzymanie niezbędnych usług systemu informatycznego po poważnej awarii w centrum informatycznym, która może być spowodowana przyczynami naturalnymi, takimi jak pożar, powódź lub trzęsienie ziemi, lub zdarzeniem wywołanym umyślnie, np. sabotaż

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

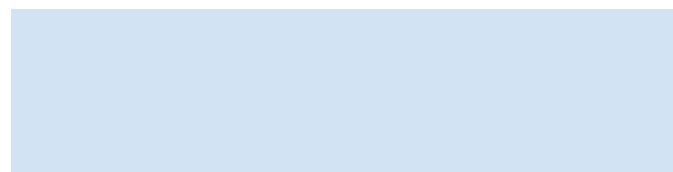
¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁷ Przy opracowaniu „Pojęć” korzystano m.in. z Molski M., Łacheta M., *Przewodnik audytora systemów informatycznych*, Wyd. Helion, Gliwice 2007.

dostęp	możliwość komunikowania się podmiotu z systemem w określonym obszarze
dostępność	właściwość bycia dostępnym i możliwym do wykorzystania na żądanie, w założonym czasie, przez autoryzowany podmiot
hosting	udostępnianie przez dostawcę usług internetowych zasobów serwerowni. Polega to na oddaniu do dyspozycji określonej objętości dysku twardego, maksymalnej ilości danych do przesłania przez łącza internetowe serwerowni, bądź usług obsługiwanych przez serwerownię (w zakresie zależnym od specyfiki usługi, np. udostępnienie bazy danych z określeniem maksymalnej jej objętości), maksymalnego stopnia obciążenia serwerowni przez usługi
incydent związany z bezpieczeństwem	każde działanie lub okoliczność wpływająca na sklasyfikowaną informację, odbiegające od zatwierdzonych wymagań i dotyczących bezpieczeństwa
integralność	zapewnienie dokładności i kompletności informacji oraz metod jej przetwarzania
integralność danych	właściwość zapewniająca, że dane nie zostały zmienione lub zniszczone w sposób nieautoryzowany
niezaprzeczalność	brak możliwości wyparcia się swego uczestnictwa w całości lub części wymiany danych przez jeden z podmiotów uczestniczących w tej wymianie
ochrona danych	wdrożone środki administracyjne, techniczne lub fizyczne, uniemożliwiające nieuprawniony dostęp do danych
PDF	format plików służący do prezentacji, przenoszenia i drukowania treści tekstowo-graficznych, stworzony i promowany przez firmę Adobe Systems. Format PDF powstał jako format wynikowy, mający zachować pełny wygląd dokumentu po wydrukowaniu
plan awaryjny, plan odtwarzania po awarii	plan obejmujący procedury tworzenia kopii zapasowych, działania doraźne i odzyskiwanie po wystąpieniu poważnej awarii. Określenie wszystkich działań, które powinny być podjęte przed, podczas i po awarii systemu łącznie z udokumentowanymi, przetestowanymi, procedurami, których realizacja zapewni dostępność krytycznych systemów informatycznych i ułatwi utrzymanie ciągłości działania
plik składowany/plik zapasowy	plik tworzony w celu ewentualnego późniejszego przywrócenia danych, np. kopia pliku przechowywana w innym miejscu
polityka bezpieczeństwa informacji	zestaw praw, reguł i praktycznych doświadczeń, regulujących sposób zarządzania, ochrony i dystrybucji informacji wewnątrz określonego systemu

poufność	zapewnienie, że informacja jest dostępna tylko dla osób do tego upoważnionych
wiza	potwierdzenie skierowania danego dokumentu do publikacji; w przypadku dokumentów kierowanych do ogłoszenia w formie elektronicznej, wiza musi być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy
zabezpieczenie	praktyka, procedura lub mechanizm redukujący ryzyko
zgodność	właściwość polegająca na tym, że funkcja lub mechanizm działają dokładnie tak, jak to jest deklarowane, która jest gwarantowana w wyniku formalnych działań weryfikacyjnych
XML (eXtensible Markup Language)	format tekstowy służący do opisywania informacji (danych) w sposób strukturalny. Jest to format przy pomocy, którego nadajemy znaczenie poszczególnym fragmentom informacji



Prezes NIK

Jacek Jezierski

Z dniem 1 stycznia 2012 roku nastąpiła swoista rewolucja dotycząca formy wydawania dzienników urzędowych. Od tego dnia papierowy akt prawny został zastąpiony dokumentem w postaci elektronicznej, a obowiązujące akty prawne ogłaszane są jedynie w formie elektronicznej.

Celem wprowadzonej zmiany było ułatwienie i uproszczenie dostępu do treści obowiązującego prawa, co powinno sprzyjać realizacji konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. Bardzo ważne jest przy tym zapewnienie dostępności do treści aktów prawnych w urzędach i możliwości ich wydrukowania. Jest to istotne dla obywateli, którzy nie korzystają lub nie mogą korzystać z Internetu. Z procesem publikacji aktów prawnych w formie elektronicznej wiąże się także konieczność stworzenia odpowiedniego systemu bezpieczeństwa informacji i zapewnienia ciągłości działania elektronicznych dzienników urzędowych.

Rządowe Centrum Legislacji wraz z Centrum Projektów Informatycznych wywiązało się na czas z zadania budowy, uruchomienia i zapewnienia funkcjonowania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania dzienników urzędowych: Dziennik Ustaw i Monitor Polski w postaci elektronicznej w Internecie. Działania te pozwoliły RCL na zrealizowanie obowiązków ustawowych w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej oraz na zapewnienie obywatelom stałego dostępu do ich treści. Kontrola wykazała, że pomimo tego, że ww. system informacyjny funkcjonował blisko rok, to do zakończenia kontroli nadal pozostawało nierozwiązanych kilka istotnych kwestii, m.in. nie uregulowano finansowania jego utrzymania, jak też nie wdrożono polityki bezpieczeństwa informacji oraz planu ciągłości działania. Wojewodowie na ogół prawidłowo wywiązywali się z wydawania wojewódzkich dzienników urzędowych w postaci elektronicznej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niedostosowania stron internetowych dzienników urzędowych do wymogów określonych w przepisach i opóźnień w opublikowaniu niektórych aktów prawa miejscowego.

Więcej nieprawidłowości stwierdzono natomiast w realizacji ustawowych obowiązków starostów i wójtów w zakresie przygotowania aktów prawnych do ogłoszenia i udostępniania ich w postaci elektronicznej. Dotyczyło to m.in. nieprzekazywania do ogłoszenia uchwał wprowadzających zmiany w uchwałach budżetowych oraz sprawozdań rocznych z wykonania budżetów, a także niektórych innych aktów prawnych, których ogłoszenie jest obowiązkowe. W wielu urzędach stwierdzono też problemy z zapewnieniem powszechnie dostępnego miejsca umożliwiającego wgląd i pobranie aktów normatywnych w wersji elektronicznej, co może ograniczać dostępność prawa dla obywateli.

Wyrażam nadzieję, że oceny i wnioski NIK zawarte w niniejszej informacji przyczynią się do lepszej realizacji zadań w procesie promulgacji prawa w postaci elektronicznej oraz poprawy dostępności prawa dla obywateli.



Temat i numer kontroli

Promulgacja prawa w postaci elektronicznej (P/12/017).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, a temat kontroli mieścił się w ramach priorytetu głównego kontroli NIK przyjętego na 2012 r., tj. *Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa*.

Od dnia 1 stycznia 2012 r., w związku z nowelizacją *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*¹⁸, akty normatywne i inne akty prawne ogłaszane być powinny wyłącznie w formie dokumentu elektronicznego, a dla każdego dziennika urzędowego należy prowadzić odrębną stronę internetową. Realizacja zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych nie była przedmiotem kompleksowego badania przez NIK.

W 2004 r. NIK przeprowadziła kontrolę pn. *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty*¹⁹. Z ustaleń tej kontroli wynikało m.in., że w gminach i powiatach nieprawidłowo realizowano obowiązek przekazywania aktów prawa miejscowego do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co było spowodowane m.in. niewłaściwą interpretacją przepisów dotyczącą kwalifikacji aktów prawnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ustalono również, że skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały w sposób właściwy nałożonych przepisami prawa obowiązków prowadzenia i udostępniania zbioru przepisów miejscowych. NIK wskazała wówczas m.in. na potrzebę podjęcia przez wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów działań organizacyjnych mających na celu niezwłoczne przekazywanie aktów prawa miejscowego do ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Cel kontroli

Celem kontroli NIK była ocena wykonywania przez właściwe organy zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych określonych w znowelizowanej *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych*. W szczególności ocenie poddano:

- działania Rządowego Centrum Legislacji (którego ustawowym zadaniem jest wydawanie, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, m.in. dzienników urzędowych: Dziennik Ustaw i Monitor Polski), w celu zapewnienia wydawania ww. dzienników urzędowych w postaci elektronicznej, realizację zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem prawa w postaci elektronicznej oraz sprawowanie przez Prezesa RCL nadzoru nad zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania prawa w postaci elektronicznej, zleconego CPI,
- realizację przez Dyrektora CPI zadań w zakresie przygotowania, uruchomienia i utrzymania Systemu PEAP,
- realizację przez wojewodów zadań w zakresie przygotowania organizacyjnego, wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej i udostępniania aktów prawnych,
- działania starostów oraz wójtów w zakresie przygotowania organizacyjnego w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z przekazywaniem do ogłoszenia oraz udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej,

¹⁸ 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).

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli stanowienia aktów prawa miejscowego przez gminy i powiaty, NIK, Warszawa, listopad 2004.

- działania starostów oraz wójtów związane z przekazywaniem do ogłoszenia oraz udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 130 jednostkach, tj. w: RCL, CPI, ośmiu urzędach wojewódzkich, ośmiu starostwach powiatowych oraz w 112 urzędach gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich)²⁰. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 2 do Informacji.

Kontrolę w CPI, RCL i urzędach wojewódzkich przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK*, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W jednostkach samorządu terytorialnego kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*, tj. pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lipca 2012 r. do 28 grudnia 2012 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2012 r.

²⁰ W tym w 96 gminach kontrolę przeprowadzono w zakresie tematyki uproszczonej. Badania kontrolne w ramach tematyki uproszczonej obejmowały okres od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli i dotyczyły realizacji przez wójtów zadań związanych z przygotowywaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej, prowadzeniem zbiorów aktów prawa miejscowego w wersji elektronicznej oraz udostępniania aktów prawnych, nie obejmowały natomiast działań organizacyjnych dla zapewnienia realizacji nowych obowiązków z zakresu elektronicznej promulgacji prawa, planowania i wydatkowania środków finansowych w tym zakresie, a także zarządzania procesem przygotowania, gromadzenia i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej (w szczególności w zakresie przyjęcia i stosowania procedur bezpieczeństwa informacji).

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

I. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości²¹, działania Rządowego Centrum Legislacji (RCL) w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej, a także sprawowanie nadzoru nad realizowanym przez Centrum Projektów Informatycznych (CPI) zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania prawa w postaci elektronicznej. System ten stworzono w oparciu o porozumienie zawarte w kwietniu 2011 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Prezesem Rządowego Centrum Legislacji (dalej *Porozumienie*).

W szczególności RCL zapewniło obywatelom nieprzerwany dostęp do aktów prawnych zawartych w elektronicznych dziennikach urzędowych – Dziennik Ustaw i Monitor Polski, a także zapewniło sprawne ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej na stronach internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl).

Stwierdzone w RCL nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na publikację i udostępnianie aktów prawnych w formie elektronicznej. W szczególności polegały na:

- przyjęciu przez Prezesa RCL w 2012 r. do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw dwóch aktów normatywnych (spośród 20 objętych badaniem) w formie dokumentu papierowego opatrzonego odręcznym podpisem organu wydającego (Prezesa Rady Ministrów), tj. z naruszeniem art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*²² [str. 28];
- nienadawaniu przez Prezesa RCL wizy aktom prawnym podpisywanym przez Prezesa Rady Ministrów, co było niezgodne z art. 15 ust. 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* [str. 28-29];
- nienadaniu przez Prezesa RCL upoważnień pracownikom RCL wykonującym czynności potwierdzania integralności i autentyczności aktów prawnych ogłaszanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, co stanowiło naruszenie wymogów § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*. Nie miało to jednak wpływu na ważność ogłaszanych aktów prawnych w formie elektronicznej [str. 20].

II. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania CPI w celu realizacji przedmiotu *Porozumienia* zawartego w dniu 20 kwietnia 2011 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Prezesem Rządowego Centrum Legislacji.

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności podjęcie przez Dyrektora CPI należytych działań w celu przygotowania, uruchomienia, udostępnienia oraz zapewnienia utrzymania i funkcjonowania systemu informacyjnego służącego do elektronicznego ogłaszania dzienników urzędowych, które pozwoliły Prezesowi RCL na terminową realizację obowiązków w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej.

Stwierdzone w działaniach CPI nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na zapewnienie dostępności aktów prawnych w formie elektronicznej. W szczególności polegały na:

- niewdrożeniu Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP*, wbrew zapisom *Porozumienia*²³ [str. 36];

²¹ NIK stosuje następującą skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²² Przepis ten stanowi, że podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

²³ Pkt 32 załącznika nr 2 *Założenia do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet*.

- niewdrożeniu Planu Ciągłości Działania dla *Systemu PEAP*. Ustalono, że dopiero w trakcie kontroli NIK (tj. z opóźnieniem 331 dni) CPI wyegzekwowało od PWPW dostarczenie ww. Planu. Stwierdzono, że dokument ten do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (8 października 2012 r.) nie został zaakceptowany przez CPI, co było niezgodne z zapisami *Umowy z PWPW*²⁴ [str. 36];
- zlecaniu usług utrzymania *Systemu PEAP*, które wykraczały poza zakres zawartej z PWPW umowy, w wyniku czego dokonywano wydatków na utrzymanie *Systemu PEAP* z naruszeniem art. 44 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych [str. 34-35].

III. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁵, wykonywanie przez kontrolowanych wojewodów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych²⁶.

NIK pozytywnie oceniła m.in.:

- zapewnienie w kontrolowanych urzędach wojewódzkich ciągłości działania systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w postaci elektronicznej [str. 41];
- ogłaszanie w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawnych w postaci elektronicznej, spełniających wymogi techniczne określone w obowiązujących przepisach [str. 45];
- podjęcie przez wojewodów należytych działań organizacyjnych, w tym wdrożenie informatycznego systemu publikacji wojewódzkich dzienników urzędowych [str. 39];
- prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie poniesionych wydatków na ogłaszanie aktów prawnych w postaci elektronicznej, poza jednym wyjątkiem [str. 41];
- wyznaczenie (poza jednym wyjątkiem) w urzędach wojewódzkich miejsca przeznaczonego do nieodpłatnego udostępniania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej [str. 47].

Nieprawidłowości stwierdzone w urzędach wojewódzkich polegały głównie na:

- niedostosowaniu stron internetowych czterech wojewódzkich dzienników urzędowych do wymogów określonych w § 7 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*²⁷ [str. 44-45];
- nieogłaszaniu przez dwóch wojewodów uchwał w sprawie zmian uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, co było niezgodne z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* [str. 46-47];
- nieustaleniu przez dwóch wojewodów ceny arkusza wydruku aktu prawnego, co stanowiło naruszenie przepisów art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*²⁸ [str. 48].

²⁴ Pkt 3.5 – DOC 1.2. Opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 2 do *Umowy z PWPW*).

²⁵ NIK pozytywnie oceniła skontrolowaną działalność jednego wojewody oraz pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości – siedmiu wojewodów.

²⁶ Wojewodowie wydają w postaci elektronicznej wojewódzkie dzienniki urzędowe. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową.

²⁷ Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku na stronie głównej dziennika urzędowego: nazwy organu wydającego dziennik urzędowy, informacji o dostępie i sposobie zabezpieczenia, bądź odnośników do certyfikatów osób upoważnionych do podpisywania aktów prawnych podlegających ogłoszeniu.

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

IV. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonywanie przez starostów i wójtów zadań związanych z przekazywaniem do ogłaszania i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych. NIK oceniła negatywnie realizację zadań w 31 j.s.t. (25,8%), pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w 80 j.s.t. (66,7%), a pozytywnie tylko w dziewięciu j.s.t. (7,5%).

Negatywną ocenę ogólną uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności:

- nieprzekazywanie przez starostów i wójtów do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał wprowadzających zmiany w uchwałach budżetowych gmin i powiatów (co stwierdzono w 77 j.s.t. spośród 120, tj. w 64,2%), co było niezgodne z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* [str. 53];
- nieprzekazywanie przez starostów i wójtów do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych:
 - sprawozdań rocznych z wykonania budżetów j.s.t. za 2011 r., mimo wymogu określonego w art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Nieprawidłowość tę stwierdzono w 47 z 120 j.s.t., tj. w 39,2% [str. 54];
 - niektórych innych aktów prawnych, o których mowa w art. 13 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Nieprawidłowość tę stwierdzono w 18 j.s.t. (tj. 15%) [str. 54];
- opóźnienia w przekazywaniu wojewodom przez starostów i wójtów aktów prawnych do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych, co stanowiło naruszenie art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, w którym sformułowano nakaz niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych. Stwierdzono, że 184 akty prawne z 765 objętych badaniem (tj. 24%) przekazano po upływie siedmiu i więcej dni. W skrajnym przypadku opóźnienie wyniosło nawet 301 dni [str. 55];
- niezapewnienie powszechnie dostępnego miejsca umożliwiającego osobom zainteresowanym wgląd i pobranie w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych w godzinach pracy urzędów, co dotyczyło 36 z 120 j.s.t., tj. 30% skontrolowanych j.s.t. Było to niezgodne z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* [str. 59];
- zamieszczanie w zbiorach aktów prawnych prowadzonych przez 19 j.s.t. (tj. 15,8%), aktów prawa miejscowego po upływie znacznego okresu od dnia ich podjęcia (niekiedy nawet po upływie 200 dni) [str. 58-59];
- przekazywanie wojewodom aktów prawnych w formacie niespełniającym wymogów *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 11 j.s.t. (z 120 badanych, tj. 9,2%) [str. 56];
- nieustalenie w 86 j.s.t. (tj. 72%) ceny arkusza wydruku aktu prawnego, co stanowiło naruszenie art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. W 33 jednostkach (z ww. 86) cenę taką ustalono dopiero w trakcie kontroli NIK, chociaż ww. przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. [str. 60].

Wskazane powyżej nieprawidłowości w przekazywaniu aktów prawnych do ogłoszenia i w ich udostępnianiu, mogą utrudniać obywatelowi dostęp do powszechnie obowiązującego prawa.

Negatywnej oceny nie zmienia fakt, że NIK oceniła pozytywnie w kontrolowanych j.s.t.:

- podjęcie należytych działań organizacyjnych w celu zapewnienia przekazywania wojewodom do ogłoszenia aktów prawnych w postaci elektronicznej [str. 48];
- przekazywanie wojewodom przez większość kontrolowanych j.s.t. (109 z 120, tj. 90,8%) aktów prawnych w prawidłowym formacie, zgodnie z §§ 3 i 6 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* [str. 56];
- prowadzenie przez kontrolowane j.s.t. zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminy i powiaty w postaci elektronicznej, co było zgodne z art. 28 ust 1 i 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* [str. 57];
- wywiązanie się przez większość kontrolowanych j.s.t. (97 z 120, tj. 80,8%) z określonego w art. 26 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* obowiązku nieodpłatnego udostępnienia Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, wojewódzkich dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego. Obowiązek ten realizowano poprzez zamieszczanie na stronach internetowych urzędów j.s.t. (bądź w BIP) linków (odnośników, przekierowań) do odpowiednich stron internetowych [str. 59].

2.2 Uwagi i wnioski

1. Zarówno Prezes RCL jak i Dyrektor CPI podjęli skuteczne działania w celu zapewnienia wydawania w postaci elektronicznej dzienników urzędowych: Dziennik Ustaw i Monitor Polski. Zapewniono również ich stałą dostępność dla obywateli. Pomimo tego, że *System PEAP* funkcjonuje od ponad roku, dotychczas nie wdrożono dla niego polityki bezpieczeństwa informacji oraz planu ciągłości działania. Wdrożenie tych dokumentów, jak podała Dyrektor CPI w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, przewidziano na marzec 2013 r. NIK zwraca również uwagę, że ze względu na specyficzny charakter *Systemu PEAP*, w którego działanie zaangażowanych jest kilka podmiotów (RCL, CPI, PWPW), istnieje potrzeba szczegółowego określenia ich ról, praw i obowiązków w systemie. Celowe byłoby przy tym, aby RCL jako podmiot odpowiedzialny za wydawanie ww. dzienników urzędowych posiadał rolę wiodącą w zarządzaniu ww. systemem.
2. Brak uregulowania kwestii finansowania utrzymania *Systemu PEAP* pomiędzy CPI i MSWiA (obecnie MAiC) skutkowało tym, że CPI nie posiadało środków na bieżące utrzymanie tego systemu. W konsekwencji CPI ponosiło wydatki na bieżące utrzymanie *Systemu PEAP* w ramach projektu ePUAP2, w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami oraz niezgodnie z zawartą umową. Skuteczne działania w tym zakresie zostały podjęte po kontroli NIK – Minister Administracji i Cyfryzacji powierzył CPI zadania w zakresie utrzymania *Systemu PEAP* oraz zabezpieczył na ten cel środki finansowe w budżecie MAiC.
3. W CPI niezbędne jest uregulowanie uprawnień niektórych użytkowników *Systemu PEAP* w dokumentacji powykonawczej tego systemu, opracowanie harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia* oraz ustalenie zakresu informacji przekazywanych w raportach dotyczących bezpieczeństwa *Systemu PEAP* przez PWPW.
4. Oprócz wskazania nieprawidłowości w realizacji zadań przez wojewodów oraz wniosków dotyczących ich usunięcia, NIK w wystąpieniach pokontrolnych sformułowała uwagi, które m.in. dotyczyły:

- niesporządzania w trzech z ośmiu kontrolowanych UW kopii zapasowych systemów publikujących dzienniki urzędowe oraz ogłoszonych w nich aktów prawnych, co było niezgodne z dobrymi praktykami w zakresie zarządzania systemami informatycznymi [str. 43];
- ogłaszania w pięciu UW aktów prawnych dopiero po upływie 30 i więcej dni (a w jednym przypadku 126 dni) od wpływu wniosku o ogłoszenie aktu, co spowodowane było uzależnieniem opublikowania aktu od wyniku dokonywanej przez wojewodów oceny aktów prawnych j.s.t. pod kątem ich zgodności z prawem [str. 45-46];
- nieudostępniania w czterech UW informacji o możliwości uzyskania wglądu i wydrukowania aktów prawnych ogłoszonych w dziennikach urzędowych [str. 47];
- braku opracowania i wdrożenia w sześciu UW zasad działania na wypadek wystąpienia sytuacji, w których konieczne byłoby tymczasowe wydawanie dzienników urzędowych w formie papierowej [str. 44].

5. Stosowana w części kontrolowanych urzędów wojewódzkich praktyka publikacji aktów prawnych dopiero po przeprowadzeniu procedury nadzorczej przez wojewodów, dotyczącej weryfikacji tych aktów pod względem prawnym, przewidziana w art. 91 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* i w art. 79 ust. 2 *ustawy o samorządzie powiatowym*, nie wydaje się być właściwą. Należy zwrócić bowiem uwagę, że *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* w żaden sposób nie wiąże wykonania obowiązku ogłoszenia aktu prawa miejscowego z rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody. Co więcej, w art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* w sposób wyraźny sformułowano nakaz niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych. Argumentem przemawiającym za publikacją aktów normatywnych (a więc także aktów prawa miejscowego) bez wiązania jej z procedurą nadzorczą jest fakt, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody dotyczące nieważności uchwały lub zarządzenia są także publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

6. Niezależnie od wskazania w wystąpieniach pokontrolnych nieprawidłowości w realizacji zadań przez wójtów, burmistrzów i starostów, a także wniosków w sprawie ich usunięcia, NIK sformułowała również uwagi, które m.in. dotyczyły:

- nieprzypisania zadań związanych z przygotowaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej, przekazywaniem ich do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz publikowaniem w zbiorze aktów prawa miejscowego w regulaminach organizacyjnych trzech z 24 kontrolowanych w tym zakresie j.s.t. oraz w zakresach obowiązków pracowników trzech j.s.t. [str. 48-49];
- nieustalenia pisemnych zasad obsługi i przechowywania bezpiecznych podpisów elektronicznych (we wszystkich 24 kontrolowanych w tym zakresie j.s.t.) [str. 51];
- braku w zdecydowanej większości kontrolowanych j.s.t. (94 spośród 120, tj. 78,3%) wyraźnego oznaczenia (wyróżnienia) aktów prawa miejscowego (tj. powszechnie obowiązujących) w prowadzonych przez skontrolowane j.s.t. zbiorach aktów obejmujących wszystkie podjęte uchwały i wydane zarządzenia [str. 57];
- braku w kontrolowanych j.s.t. dokumentów regulujących kwestie bezpieczeństwa informacji w zakresie systemów i zasobów informatycznych wykorzystywanych do tworzenia, udostępniania i archiwizowania aktów prawnych w postaci elektronicznej. Ustalono, że w trzech (z 24) j.s.t. nie wdrożono żadnych procedur zarządzania bezpieczeństwem informacji, a w pozostałych 21 j.s.t. wdrożone procedury dotyczyły tylko zarządzania bezpieczeństwem danych osobowych [str. 50].

7. Jedną z przyczyn nieprawidłowości w realizacji przez starostów oraz wójtów (burmistrzów/prezydentów) zadań związanych z przekazywaniem do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał wprowadzających zmiany w uchwałach budżetowych j.s.t., były wątpliwości interpretacyjne kontrolowanych jednostek. Kierowały się one wykładnią regionalnych izb obrachunkowych w tym zakresie. Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie j.s.t. objęte są obowiązkiem ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a brak ich publikacji jest działaniem niezgodnym z przepisami *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Nie można uznać argumentu, że ustawa ta nie zawiera odrębnych przepisów odnoszących się do publikacji aktów zmieniających. Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że akty zmieniające są objęte obowiązkiem publikacji, albowiem ustawa zmieniająca ustawę jest także ustawą, rozporządzenie zmieniające rozporządzenie jest także rozporządzeniem, a akt nowelizujący akt prawa miejscowego jest również aktem prawa miejscowego.

8. W związku z tym, że blisko połowa (44,2%) skontrolowanych j.s.t. przekazywała akty prawne do ogłoszenia po upływie siedmiu i więcej dni od dnia ich podjęcia, należy zwrócić szczególną uwagę na to, że sprawność i terminowość przekazywania wojewodom przez j.s.t. aktów prawnych w celu ich ogłoszenia ma bezpośredni wpływ na zachowanie zasady niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych sformułowanej w art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*.

9. NIK zwraca uwagę na nieprzygotowanie w blisko 1/3 kontrolowanych urzędów j.s.t. powszechnie dostępnego miejsca, w którym obywatele mogliby zapoznać się z przepisami prawa w wersji elektronicznej. Prowadzi to bowiem do ograniczenia ustawowego prawa obywateli do dostępu do aktów prawnych w urzędach państwowych. Zapewnienie dostępności do treści obowiązującego prawa ma istotne znaczenie dla wiedzy obywateli o nałożonych obowiązkach i przysługujących im prawach. Przyczynia się to do zapewnienia poczucia stabilności i pewności co do obowiązującego prawa. Akty prawne mogłyby być udostępniane dodatkowo w innych miejscach niż siedziba urzędu, na przykład w bibliotekach publicznych.

10. Istotną kwestią, na co zwracano w trakcie kontroli szczególną uwagę, jest nie tylko zapewnienie obywatelom przez j.s.t. powszechnego dostępu do aktów prawa miejscowego, ale również możliwość łatwego ich zidentyfikowania w prowadzonych elektronicznych zbiorach aktów prawnych. Identyfikacja przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania j.s.t. była w wielu przypadkach utrudniona, gdyż j.s.t. nie wyodrębniały ich w prowadzonych zbiorach aktów prawnych.

11. Na realizację zadań związanych z przekazywaniem do ogłaszania aktów prawnych oraz ich udostępnianiem j.s.t. nie otrzymywały dotacji z budżetu państwa. Należy jednak zauważyć, że obowiązek udostępniania tekstów aktów prawnych przez j.s.t. nie jest obowiązkiem nowym. Już od 2008 r. j.s.t. były zobligowane do przekazywania do ogłoszenia aktu prawnego zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej, a od 2010 r. do udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbiorów aktów prawa miejscowego w obu tych formach w miejscu powszechnie dostępnym.

12. W trakcie kontroli obok nieprawidłowości i uchybień stwierdzono w niektórych kontrolowanych j.s.t. także tzw. dobre praktyki, które warto wykorzystać w szerszym zakresie podmiotowym. Polegały one na wyodrębnieniu zbiorów aktów prawa miejscowego, czy też udostępnianiu rejestrów (wykazów) aktów prawa miejscowego wraz z datą ich publikacji oraz ich danymi promulgacyjnymi, co ułatwia obywatelom odnalezienie takich dokumentów w prowadzonych

przez j.s.t. elektronicznych zbiorach aktów prawnych. W przypadku aktów prawa miejscowego jest to o tyle istotne, że akty te mają charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej j.s.t.

13. Dynamika rozwoju technologii informatycznej powoduje, że powstają liczne ryzyka i zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji zawartych w systemach informatycznych, co dotyczy także aktów normatywnych ogłaszanych w postaci elektronicznej, która od stycznia 2012 r. stanowi jedyną obowiązującą treść aktu. Dlatego też, istotnym jest aby każda jednostka wypracowała zasady ochrony informacji, czyli zestaw norm regulujących sposób zarządzania, ochrony i dystrybucji informacji dla określonego systemu. NIK zwróciła uwagę na to czy kontrolowane podmioty wdrożyły procedury bezpieczeństwa informacji oraz czy dokonywały ich okresowych przeglądów, a także czy w procedurach tych uwzględniono specyficzne zagadnienia dotyczące elektronicznej promulgacji prawa i jego dostępności. Jak wynika z ustaleń kontroli, większość j.s.t. ograniczyła się tylko do stworzenia procedur bezpieczeństwa informacji wymaganych przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁹, które nie obejmowały wszystkich zasobów informatycznych jednostek, w tym zbiorów aktów prawnych tych jednostek. Należy zauważyć, że Rada Ministrów w dniu 12 kwietnia 2012 r. przyjęła *rozporządzenie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*, które zobowiązuje podmioty realizujące zadania m.in. do opracowania, ustanowienia, wdrożenia, monitorowania i dokonywania przeglądów systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Zgodnie z tym rozporządzeniem, systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia należy dostosować w powyższym zakresie nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji.

14. Udostępnienie wszystkim zainteresowanym podmiotom specjalistycznego narzędzia (programu) do edycji aktów prawnych w postaci elektronicznej mogłoby usprawnić proces ogłaszania aktów prawnych w elektronicznych dziennikach urzędowych. Przygotowany w 2009 r. i udostępniony bezpłatnie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji edytor aktów prawnych (EDAP) nie spełnił oczekiwań użytkowników, którzy wskazywali na jego niską funkcjonalność oraz brak aktualizacji. Najnowsza udostępniona na stronach BIP Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wersja edytora datowana jest na marzec 2010 r., a więc pochodzi sprzed daty wejścia w życie aktualnie obowiązującego *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*. Kolejną inicjatywę zbudowania takiego edytora Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął w ramach *Porozumienia* zawartego z Prezesem RCL w kwietniu 2011 r. Ostateczny termin wykonania edytora aktów prawnych wskazany w *Porozumieniu* to 31 grudnia 2013 r.

W związku z powyższymi uwagami, NIK wnosi o:

- rozważenie przez Prezesa Rady Ministrów podjęcia działań w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia relacji między obowiązkiem niezwłocznej publikacji aktów prawa miejscowego a postępowaniem nadzorczym, dotyczącym weryfikacji tych aktów pod względem prawnym, prowadzonym przez wojewodów;
- wzmocnienie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji nadzoru nad prawidłowością realizacji przedmiotu *Porozumienia*;
- podjęcie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji skutecznych działań mających na celu udostępnienie funkcjonalnego i bezpłatnego edytora aktów prawnych w wersji elektronicznej, który będzie dostosowany do obowiązującego stanu prawnego.

²⁹ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

3.1 Realizacja przez RCL zadań w zakresie wydawania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej

3.1.1. Działania organizacyjne Prezesa RCL w celu realizacji zadań w zakresie ogłaszania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej oraz nadzór Prezesa RCL nad zadaniem stworzenia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet „Publikator Elektronicznych Aktów Prawnych” (dalej System PEAP) oraz Edytora aktów prawnych

Prezes Rady Ministrów upoważnił Prezesa RCL, a w razie jego nieobecności również dwóch wiceprezesów RCL, do kierowania aktów normatywnych i innych aktów prawnych do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP oraz Dzienniku Urzędowym RP Monitor Polski. Ustalono, że Prezes RCL, zgodnie z art. 15 ust. 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, przed ogłoszeniem aktów prawnych w dziennikach urzędowych nadawał im wizę opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym, za wyjątkiem przypadków opisanych na str. 28-29 Informacji.

Przed wejściem w życie nowelizacji *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tj. przed 1 lipca 2011 r., Prezes RCL podjął stosowne działania w celu poinformowania organów ogłaszających akty prawne w dziennikach urzędowych Dziennik Ustaw i Monitor Polski o wymaganiach odnośnie aktów normatywnych i innych aktów prawnych przekazywanych do ogłoszenia w formie elektronicznej. Akty prawne, przesyłane były do RCL przy użyciu elektronicznej skrzynki podawczej, za pomocą platformy ePUAP. W wyjątkowych przypadkach, np. przy dużej objętości aktu, umożliwiono ich przekazywanie na płycie CD, DVD, dyskietce lub kluczu USB.

Organizacja w RCL ogłaszania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej

Zadania RCL, zgodnie z obowiązującym *Regulaminem organizacyjnym RCL*, w zakresie: ewidencjonowania aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw oraz Monitorze Polskim, udzielania informacji o obowiązywaniu aktów prawnych, przygotowywania do przetwarzania i ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej (w tym w sieci Internet) oraz udostępniania ww. dzienników urzędowych na stronach internetowych, wykonywał Departament Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (dalej DDUiMP). W wykonywaniu powyższych zadań, stosownie do przepisów *Regulaminu organizacyjnego*, brał udział również Wydział Informatyki w Biurze Administracyjnym (dalej BA).

Na dzień rozpoczęcia kontroli w RCL, tj. 13 lipca 2012 r., zadania związane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej wykonywali Prezes, Wiceprezesi oraz 27 pracowników (z tego 22 pracowników DDUiMP oraz pięciu pracowników Wydziału Informatyki w BA).

Pracownicy RCL posiadali w Systemie PEAP uprawnienia Administratora³⁰ i/lub Operatora³¹. Jak podał Wicedyrektor BA, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, administratorzy Systemu PEAP informują ustnie dyrektorów, a dyrektorzy kierownictwo RCL. Według złożonych wyjaśnień, nie występowały nieprawidłowości podczas logowań do systemu. Ponadto wskazano, że statystyki z Systemu PEAP są generowane w razie potrzeby na polecenie przełożonego lub z inicjatywy własnej administratora (np. w razie podejrzenia o nadmierne obciążenie systemu).

³⁰ Administrator systemu posiada uprawnienia m.in. do: dodawania użytkowników oraz określania ról jakie pełnią w systemie, zarządzania danymi dotyczącymi certyfikatów podpisu (dodawanie, aktualizowanie), prowadzenia monitoringu systemu, dokonywania zmian w zakresie ustawień witryny. Ponadto, administrator ma dostęp do serwisu sprawdzającego integralność danych.

³¹ Operator systemu posiada dostęp do funkcji dodawania aktów prawnych (nie posiada dostępu do funkcji administratora systemu).

Trzech pracowników *DDUiMP* (w tym dwóch dyrektorów) dokonywało czynności w zakresie potwierdzania autentyczności i integralności aktów prawnych publikowanych na stronach internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl) poprzez opatrzenie ich bezpiecznym podpisem elektronicznym. Następnie przy użyciu *Systemu PEAP*, osoby te dokonywały czynności ogłoszenia aktów prawnych na ww. stronach internetowych dzienników urzędowych. Prezes RCL nie upoważnił tych pracowników do podpisywania w jego imieniu aktów prawnych bezpiecznym podpisem elektronicznym w celu zagwarantowania autentyczności i integralności dzienników urzędowych. Wyjaśniając powyższe, Prezes RCL podał, że podpisy pracowników, którymi są opatrzone akty prawne ogłoszone w postaci dokumentu elektronicznego, służą jedynie zagwarantowaniu autentyczności i integralności tych dokumentów oraz wskazaniu daty zamieszczenia aktu i są jedynie technicznym wykonaniem decyzji organu o ogłoszeniu aktu prawnego.

W ocenie NIK, zamieszczanie aktów prawnych na stronach internetowych www.dziennikustaw.gov.pl oraz www.monitorpolski.gov.pl przez osoby nieposiadające upoważnienia przez organ wydający dzienniki urzędowe, stanowiło naruszenie wymogów § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, zgodnie z którym autentyczność i integralność dzienników urzędowych jest zagwarantowana bezpiecznym podpisem elektronicznym organu lub osoby upoważnionej przez organ wydający dziennik urzędowy.

Czterech spośród 27 pracowników RCL wykonujących zadania związane z ogłaszaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej (redaktorów technicznych³²) nie posiadało zakresów obowiązków. Ponadto w zakresie obowiązków jednej osoby nie uwzględniono wykonywanych przez nią czynności polegających na podpisywaniu aktów prawnych podpisem elektronicznym w celu potwierdzenia ich autentyczności i integralności oraz zamieszczania ich w *Systemie PEAP*. Brak zakresów obowiązków tłumaczono trwającymi pracami nad zmianą formuły zakresu obowiązków i zdefiniowaniem opisu stanowisk pracy (do 10 października 2012 r. prace te nie zostały zakończone). W przypadku pracownika potwierdzającego integralność i autentyczność aktów prawnych w wyjaśnieniach wskazano, że zadanie to wykonuje jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, na podstawie wyraźnego polecenia dyrektora lub wicedyrektora *DDUiMP*.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej³³, aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika w formie dokumentu (standard nr 3 i 10).

Realizacja Porozumienia z dnia 20 kwietnia 2011 r. zawartego pomiędzy Prezesem RCL a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji

W dniu 20 kwietnia 2011 r. zostało zawarte *Porozumienie* pomiędzy Prezesem RCL a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego zakres, określony w § 2 *Porozumienia*, dotyczył:

- przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymania do 31 grudnia 2013 r. systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w Internecie (zwanym w niniejszej Informacji *Systemem PEAP*);

³² Wykonujących zadania związane z promulgacją prawa w postaci elektronicznej, obejmujące: konwersję, łamanie w makiety wydawnictw promulgacyjnych, korektę elektroniczną koloru, tekstu.

³³ Określonych w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84). Aczkolwiek standardy nie stanowią prawa, to jednak zaleca się ich stosowanie.

- wykonania, udostępnienia i aktualizacji do 31 grudnia 2013 r. *Edytora aktów prawnych*.

Minister SWiA, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 *Porozumienia*, powierzył realizację przedmiotu *Porozumienia* jednostce podległej – Centrum Projektów Informatycznych, która specjalizuje się w realizacji projektów informatycznych. Wybór tej jednostki (CPI), jak wskazał Prezes RCL, poprzedzony był analizą możliwości pozyskania wsparcia możliwie najbardziej fachowej jednostki organizacyjnej, pozostającej w strukturze albo pod nadzorem organów publicznych, zapewniającej optymalny sposób organizacji współpracy.

Założenia do stworzenia i utrzymywania *Systemu PEAP* ujęte w *Porozumieniu* (załącznik nr 2) zostały opracowane przez pracowników RCL, przy uwzględnieniu uwag i sugestii przekazanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

System PEAP został uruchomiony w terminie umożliwiającym wywiązanie się Prezesa RCL z obowiązku wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej. Wypełniony jest również obowiązek utrzymania tego systemu. Zadanie to wykonuje MAiC wspólnie z CPI (szerzej na str. 34-35 Informacji). Z uwagi na powiązanie *Systemu PEAP* z platformą ePUAP, będzie ono kontynuowane przez te podmioty także po określonej w *Porozumieniu* dacie 31 grudnia 2013 r. (zgłoszono je w sierpniu 2012 r. do Zintegrowanego Planu Informatyzacji Państwa na lata 2014–2020).

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został natomiast udostępniony RCL *Edytor aktów prawnych* będący również przedmiotem *Porozumienia* (§ 2). Prezes RCL wyjaśnił, że *Edytor aktów prawnych* nie stanowi rozwiązania merytorycznie i formalnie niezbędnego dla wykonywania zadania publikacji aktów elektronicznych, a jego ujęcie w treści *Porozumienia* stanowiło reakcję na prośbę ze strony MSWiA, aby zapewnić współpracę RCL przy ewentualnej realizacji edytora aktów prawnych.

Z uwagi na postanowienia *Porozumienia* w zakresie budowy *Edytora aktów prawnych*, RCL powinno rozważyć zmianę jego treści w tym zakresie lub podjąć działania na rzecz realizacji jego obecnych zapisów.

Prezes RCL wystąpił w kwietniu 2012 r. do CPI o zawarcie dodatkowego porozumienia określającego zasady współpracy pomiędzy RCL, CPI i PWPW (...). Wskazał też, że trwają rozmowy nad zawarciem porozumienia w zakresie wykorzystywania ePUAP na potrzeby udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz wymiany informacji dotyczących przedsięwzięć związanych z rozbudową i modyfikacją *Systemu PEAP*.

Prezes RCL, stosownie do zapisów § 3 *Porozumienia* wyznaczył Dyrektora DDUiMP, jako przedstawiciela RCL do prac w zespole projektowym, do udziału w pracach komisji przetargowej powołanej w CPI oraz do odbioru poszczególnych komponentów *Systemu PEAP*. Dyrektor DDUiMP w dniu 9 sierpnia 2012 r. złożył (w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego przez CPI) oświadczenie o wyłączeniu z postępowania z przyczyn określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 *ustawy Pzp*. Prezes RCL nie wyznaczył innego pracownika RCL do udziału w pracach komisji przetargowej.

Dyrektor DDUiMP podał, że Kierownictwo RCL było informowane o postępach prac w trybie roboczym, a bieżące problemy były omawiane z kierownictwem MSWiA przy okazji rutynowych spotkań (posiedzeń Rady Ministrów, komitetów Rady Ministrów itp.).

Prezes RCL wyjaśnił, że wyznaczenie Dyrektora DDUiMP do udziału w pracach komisji przetargowej było wynikiem rozmów z MSWiA oraz z CPI i związany był z opisem wymagań, które

miał spełniać przyszły system. Jego wyłączenie z prac komisji, zgodnie z wymaganiami przepisów *ustawy Pzp*, nastąpiło po otwarciu ofert, tj. na etapie oceny ofert, na który RCL nie potrzebowało mieć wpływu, gdyż odbywał się on w oparciu o ustalone wcześniej kryteria formalne i merytoryczne. Prezes RCL podał, że CPI jako podmiot prowadzący postępowanie nie zgłaszał potrzeby zastąpienia Dyrektora *DDUiMP* innym przedstawicielem RCL. W ocenie Prezesa RCL także brak było takiej potrzeby.

Zgodnie z postanowieniami *Porozumienia* (pkt 32 załącznika nr 2), Wykonawca Systemu miał opracować i wdrożyć politykę bezpieczeństwa informacji projektowanego systemu w zakresie ustalonym z RCL. Ustalono, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych w RCL polityka bezpieczeństwa informacji, o której mowa w *Porozumieniu*, nie została przekazana do RCL, a Prezes RCL nie występował do CPI o jej przekazanie. Prezes RCL wskazał, że wykonawca nie miał obowiązku przekazania tego dokumentu do RCL, w związku z czym RCL nie dysponuje informacją, czy i w jakiej formie polityka bezpieczeństwa została opracowana. W ocenie NIK niepodjęcie przez RCL działań w celu pozyskania polityki bezpieczeństwa informacji dla użytkowanego Systemu *PEAP* wskazuje na niedochowanie należytej staranności przy realizacji postanowień *Porozumienia*.

W *Porozumieniu* (pkt 37 załącznika nr 2) określono, że system ma umożliwiać jednoczesną pracę minimum 400 użytkowników wyszukujących i ściągających akty prawne z pełną funkcjonalnością bez widocznego spowolnienia serwisu. W toku kontroli ustalono, że System *PEAP* nie umożliwia RCL uzyskania informacji dotyczących liczby jednoczesnych wejść w celu pobrania aktu, przy jednoczesnym określeniu długości czasu niezbędnego do pozyskania aktu. Zdaniem NIK może to utrudnić RCL dokonywanie oceny obciążenia Systemu *PEAP* przez użytkowników.

Działania RCL w celu zapewnienia ciągłości publikacji elektronicznych dzienników urzędowych

W ocenie NIK RCL podjął prawidłowe działania w celu zapewnienia ciągłości publikacji aktów prawnych, w szczególności poprzez przygotowanie dwóch systemów informatycznych (niezależnych od Systemu *PEAP*), które mogą być wykorzystywane w przypadku problemów z działaniem Systemu *PEAP*.

Firma Synetrix (a następnie XSystem S.A.³⁴) wykonała dla RCL w 2008 r. system do udostępniania Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP Monitor Polski w postaci elektronicznej w sieci Internet. Od 2008 r., kiedy akty normatywne były wydawane w tradycyjnej formie papierowej, system ten służył RCL do udostępniania aktów prawnych zawartych w ww. dziennikach urzędowych w postaci elektronicznej. Obecnie, ww. wykonawca w ramach umowy z marca 2012 r.³⁵ zobowiązany jest m.in.: do udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w postaci elektronicznej w sieci Internet, oraz utrzymania i konserwacji ww. systemu. Obecnie jest on przewidziany jako system zapasowy publikacji aktów prawnych. Jak wyjaśniano, nie mógł być on traktowany jako podstawowy serwis do ogłaszania aktów prawnych ze względu na brak odpowiedniej gwarancji niezawodności i określenia wymagań architektury bezpieczeństwa w umowie z wykonawcą. Jego udostępnienie publiczne pod oficjalnymi adresami stron internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikiustaw.gov.pl oraz www.monitorpolski.gov.pl) wymaga przełączenia serwerów DNS³⁶, obsługujących adresy stron tych dzienników.

³⁴ System wykonany przez firmę Synetrix w 2008 r. i utrzymywany przez nią do 2011 r., a od 2012 r. przez firmę XSystem S.A., która od 07.02.2012 r. przejęła zobowiązania i należności firmy Synetrix.

³⁵ Umowa z dnia 29 marca 2012 r. nr RCL-III-28/2012 zawarta na czas oznaczony z terminem obowiązywania od 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2013 r. pomiędzy XSystem S.A. a RCL.

³⁶ Domain Name System – system nazw domenowych.

W 2011 r. RCL zleciło Unizeto Technologies S.A. (na podstawie umowy z 2 listopada 2011 r.) budowę i wdrożenie systemu udostępniania i publikacji elektronicznej wersji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w sieci Internet w siedzibie RCL. System ten składa się z dwóch modułów, tj.: modułu udostępniającego i modułu publikującego elektroniczne wersje Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, co pozwala zarówno na udostępnianie w sieci Internet elektronicznych wersji ww. dzienników urzędowych, jak i zapisywanie informacji do baz danych modułów. Ustalono, że może on pobierać i przekazywać informacje o dokumentach z zewnętrznych systemów, np. z *Systemu PEAP*. Obecnie, akty prawne udostępniane przez system wykonany przez Unizeto S.A. nie są dostępne w sieci Internet – mogą być udostępnione w Internecie, po zmianie konfiguracji sieci i po przełączeniu serwerów DNS. Powyższy system zainstalowano w siedzibie RCL i jest on administrowany przez pracowników RCL.

Jak wskazywano w trakcie kontroli, wszystkie trzy systemy (*System PEAP* oraz systemy wykonane przez XSystem S.A. i Unizeto Technologies S.A.) mają identyczny interfejs użytkownika oraz zapisane są w nich te same dane. W związku z tym, w razie awarii dane mogą być odtworzone na podstawie danych z dowolnego systemu. Przykładowo, gdy 18 lipca 2012 r. wystąpiła awaria zasilania serwerowni *Systemu PEAP*, RCL w celu zapewnienia ciągłości publikacji aktów prawnych dokonał przełączenia domen www.dziennikustaw.gov.pl oraz www.monitorpolski.gov.pl na serwer prowadzony przez firmę XSystem S.A.

Prezes RCL podał, że system publikacji aktów prawnych oparty jest na zwielokrotnieniu systemów i zapewnieniu możliwości ich niezależnego uruchamiania. Wskazał on również, że zlecenie zbudowania systemu Unizeto Technologies S.A. stanowiło element przyjętej konstrukcji bezpiecznego i optymalnego w sensie efektywnościowym sposobu realizacji zadania ustawowo przypisanego RCL.

Zasady ogłaszania aktów prawnych, o których mowa w art. 23a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tj. w postaci papierowej w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, zostały uwzględnione w dokumencie pn. *Plan Ciągłości Działania* opracowanym przez Dyrektora DDUiMP w sierpniu 2012 r.

Wydatki RCL związane z wydawaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej poniesione w okresie 2011 r. – I połowa 2012 r.

W okresie 2011 r. – 2012 r. (I półrocze) RCL poniosło ze środków budżetu państwa wydatki związane z wydawaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej w łącznej kwocie 955,8 tys. zł, w tym w 2011 r. 903,9 tys. zł (tj. 3,5% wydatków RCL ogółem³⁷), w I półroczu 2012 r. 52,9 tys. zł (tj. 0,4% wydatków RCL ogółem³⁸). W 2011 r. wydatki dotyczyły m.in.: stworzenia i wdrożenia systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego przez Unizeto Technologies S.A., opłat za certyfikaty podpisów elektronicznych kwalifikowanych i niekwalifikowanych oraz za użytkowanie domen stron internetowych³⁹. W 2012 r. wydatki dotyczyły m.in. monitoringu stron internetowych dzienników urzędowych, zakupu interfejsu do systemu publikacji dzienników urzędowych, dostosowania wyglądu strony internetowej dzienników urzędowych, udostępniania dzienników urzędowych w sieci Internet.

³⁷ W 2011 r. wykonanie wydatków budżetowych RCL wyniosło 26 155,7 tys. zł.

³⁸ W I półroczu 2012 r. w RCL wykonanie wydatków budżetowych wyniosło 11 969,2 tys. zł.

³⁹ Tj. domen: dziennikustaw.gov.pl, monitorpolski.gov.pl, dziennikiurzedowe.gov.pl, dziennikiurzedowe.pl

Szczegółowym badaniem NIK objęto wydatki budżetowe RCL w łącznej kwocie 586,1 tys. zł, z tego: 445,0 tys. zł poniesione na realizację dwóch objętych kontrolą zamówień publicznych oraz 141,1 tys. zł dotyczące czterech wydatków dokonanych bez obowiązku stosowania *ustawy Pzp*. RCL przeprowadziło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami *ustawy Pzp* oraz z regulacjami wewnętrznymi. Zbadane wydatki RCL zostały poniesione zgodnie z zawartymi umowami.

Ustalono, że zawarte umowy zabezpieczały interes zamawiającego, przez zawarcie w nich m.in. warunków na wypadek nieprawidłowego działania zakupionych rozwiązań, warunków gwarancji nieograniczających uprawnień zamawiającego w zakresie praw autorskich, praw pokrewnych i możliwość dokonywania okresowych audytów informatycznych.

Procedury RCL dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa informacji dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz ciągłości jego funkcjonowania

W objętym kontrolą okresie w RCL funkcjonowały następujące dokumenty dotyczące zarządzania bezpieczeństwem informacji w RCL:

- zarządzenie nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie procedur bezpieczeństwa informatycznego w RCL,
- dokument „Polityka bezpieczeństwa informacji dla systemu publikacji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w Rządowym Centrum Legislacji” (dalej *PBI dla RCL*)⁴⁰,
- dokument „Publikacja aktów prawnych przez Rządowe Centrum Legislacji”⁴¹,
- dokument „Zasady rejestrowania aktów prawnych przesłanych jedynie w wersji elektronicznej w systemie DocuShare”,
- notatka służbowa z 14 lipca 2011 r. dotycząca obiegu aktu prawnego do ogłoszenia w postaci elektronicznej.

Ustalono że *PBI dla RCL* nie została w RCL przyjęta do stosowania w formie obowiązującego aktu prawnego, np. w formie zarządzenia. Prezes RCL poinformował, że przekazał dyrektorom departamentów do stosowania *PBI dla RCL* oraz że była ona omawiana na posiedzeniu kierownictwa. Jak wyjaśniano w trakcie kontroli, dyrektorzy komórek merytorycznych pouczyli pracowników o trybie pracy z dokumentami w postaci elektronicznej i obowiązujących procedurach oraz ustnie polecieli stosowanie się do zaleceń zawartych w tym dokumencie. W wyjaśnieniach wskazywano również, że „wybrane zalecenia” sformułowane w dokumencie *PBI dla RCL* są zaimplementowane w zarządzeniu nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie procedur bezpieczeństwa informatycznego w RCL.

NIK zwraca uwagę, że taki sposób przekazania dokumentu, ważnego z punktu widzenia bezpieczeństwa informacji, nie daje gwarancji, że wszyscy pracownicy zapoznali się z nim oraz zostali zobowiązani – w sposób nie budzący wątpliwości – do przestrzegania zasad bezpieczeństwa informacji w nim zawartych. Może to utrudnić sprawowanie skutecznego nadzoru nad poprawnością stosowania *PBI dla RCL*.

Zalecenie ustalenia formalnej procedury m.in. dotyczących rejestrowania i analizowania błędów zgłaszanych przez użytkowników lub programy, opracowania polityki korzystania

⁴⁰ Wersja 1.0 z dnia 27 listopada 2011 r. przekazana do RCL 14 grudnia 2011 r. oraz wersja 2.0 dokumentu *PBI dla RCL* została przekazana do RCL w dniu 9 lutego 2012 r.

⁴¹ Wersja 2.0. z dnia 9 lutego 2012 r.

z zabezpieczeń kryptograficznych, opracowania procedur zapewniających szybką, skuteczną i uporządkowaną reakcję na incydenty związane z bezpieczeństwem informacji oraz ustalenia mechanizmów umożliwiających liczenie i monitorowanie rozmiarów i kosztów incydentów związanych z bezpieczeństwem informacji, wynika z Polskiej Normy – *Techniki Informatyczne, Techniki bezpieczeństwa, Praktyczne zasady bezpieczeństwa informacji* (PN ISO/IEC 17799:2007)⁴².

W trakcie kontroli dokonano analizy ww. pięciu przekazanych kontrolerom NIK dokumentów dotyczących zarządzania bezpieczeństwem informacji w RCL. Ustalono, że w RCL brak było regulacji w zakresie:

- 1) postępowania w sytuacji wystąpienia awarii lub błędów *Systemu PEAP*, w tym dokumentowania podejmowanych działań (np. sposobu ich zgłaszania, udokumentowania przyczyn awarii lub błędów) oraz dokumentowania dokonywanych analiz komunikatów błędu tworzenia kopii bezpieczeństwa w zakresie systemów i programów RCL wykorzystywanych w procesie publikacji aktów prawnych;
- 2) nadawania certyfikatów bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz postępowania z ww. podpisem elektronicznym;
- 3) przyjmowania i rozwiązywania problemów zgłoszonych przez użytkowników stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl oraz dokumentowania wyników monitorowania dostępności stron internetowych (na których publikowane są akty prawne), w tym wskazywanie przyczyn ewentualnego braku dostępności tych stron.

Dyrektor *DDUiMP* wskazał, że ogólne regulacje dotyczące procedur bezpieczeństwa informacyjnego ujęte w zarządzeniu nr 188 Prezesa RCL z dnia 21 grudnia 2011 r. oraz w *PBI dla RCL* są wystarczające, a odpowiedzialność i zadania poszczególnych osób wynikają z ich roli w RCL. Ponadto, jak wskazał Wicedyrektor *BA* będący Administratorem Systemów Informatycznych w RCL (dalej ASI), w ramach realizowanych przez niego obowiązków wyznacza on administratorów do poszczególnych systemów użytkowanych w RCL. Wskazał również, że stosowane są *procedury ustne, nie zostały one sformalizowane – spisane, ponieważ (...), mając niewiele systemów i pięciu pracowników wystarczające dla mnie jest wydawanie im poleceń ustnych bez zbytniego formalizowania*. Wyjaśnił także, że procedury dotyczące *Systemu PEAP* nie zostały opracowane, bo RCL jest niewielką jednostką i zadania są na bieżąco zlecane pracownikom przez ich bezpośrednich przełożonych, a system ten funkcjonuje od początku 2012 r. i poza awarią z 18 lipca 2012 r. nie wystąpiły żadne inne poważne awarie. W opinii ASI, nie było potrzeby sformalizowania procedur dotyczących postępowania w sytuacjach awaryjnych.

W opinii NIK brak takich uregulowań może utrudnić RCL podejmowanie skutecznych działań w zakresie nadzoru i monitoringu nad poprawnością postępowania w procesie publikacji.

W trakcie kontroli ustalono, że praktyka działań w obszarach, które nie zostały formalnie uregulowane, była następująca:

- Ad 1) W RCL nie dokumentowano występowania incydentów (awarii, błędów) w działaniu *Systemu PEAP* oraz ewentualnych czynności podjętych przez pracowników RCL w celu ich usunięcia. RCL zamówiło usługę monitorowania dostępności stron internetowych, na których

⁴² Zalecenia zawarte w normie zostały ujęte w: rozdziale 10.01.05 – Rejestrowanie błędów, 12.3.1 – Polityka korzystania z zabezpieczeń kryptograficznych, 13.1 – Zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji oraz udoskonaleniami.

udostępniane są dzienniki urzędowe: www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl oraz www.dokumenty.rcl.gov.pl. Informacje o błędach i awariach w działaniu ww. stron internetowych przekazywane były do RCL w formie SMS i e-mail. Raporty tygodniowe i miesięczne dostępności stron generowane automatycznie przez system monitorowania służą do oceny efektywności pracy systemów. W wyniku szczegółowego badania raportów z monitorowania ustalono, że czas działania stron www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl w lipcu oraz w sierpniu 2012 r wynosił odpowiednio od 97% do 100%.

Jak wyjaśniano, informacje o stwierdzonych problemach oraz propozycje zmian w funkcjonalności Systemu PEAP były zgłaszane przez RCL do CPI w trybie roboczym (na spotkaniach lub pocztą elektroniczną). Wskazywano również, że monitoring polega na odbieraniu wiadomości i podejmowaniu działań w zależności od zaistniałego problemu. Po odebraniu wiadomości o niedostępności ww. stron internetowych, informacja jest weryfikowana i podejmowane są działania w tym zakresie.

Prezes RCL, odnosząc się do niedokumentowania zdarzeń jakie miały miejsce na różnych etapach procesu publikacji aktów prawnych, w wyjaśnieniach podał: *jak tylko odniosę wrażenie, że istniejące procedury nie gwarantują właściwego nadzoru nad procesem publikacji dzienników elektronicznych, przystąpię do weryfikacji kompletności i adekwatności tych procedur. Obecny zakres i brzmienie procedur jest wynikiem naszego rozeznania potrzeb w tym zakresie, jak dotąd pozytywnie zweryfikowanego w praktyce.*

W RCL nie dokumentowano dokonywania analiz komunikatów błędu tworzenia kopii bezpieczeństwa w zakresie systemów i programów RCL wykorzystywanych w procesie publikacji aktów prawnych.

- Ad 2) Administrator Systemów Informatycznych na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej, do której należy pracownik zleca nadanie upoważnień, odnowienie lub ich unieważnienie w zakresie korzystania z podpisu elektronicznego. W przypadku unieważnienia, zależnie od polityki podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne, czynności tych musi dokonać osoba podpisująca z tym podmiotem umowę, czyli Dyrektor BA. Wnioski w tej sprawie nie są rejestrowane. Wydział Informatyki analizuje terminy zakończenia ważności certyfikatów i z odpowiednim wyprzedzeniem informuje dyrektorów odpowiednich komórek organizacyjnych o konieczności odnowienia certyfikatów podległych im pracowników. W RCL prowadzone były zestawienia pracowników RCL wykorzystujących podpis elektroniczny w zakresie realizowanych przez nich obowiązków⁴³.

Prezes RCL poinformował, że nie widzi potrzeby regulowania zasad przechowywania kart służących składaniu podpisów elektronicznych. Bezpieczeństwo podpisu gwarantowane jest koniecznością zastosowania hasła/PINu do karty, co nie ma nic wspólnego z przechowywaniem karty. Jak podał Prezes RCL, w jego ocenie, bezpieczeństwo przechowywania kart z całą pewnością nie jest niższe niż bezpieczeństwo przechowywania pieczętek imiennych, których użycie – wraz z podpisem – stanowi ekwiwalent podpisu elektronicznego.

- Ad 3) Dyrektor DDUiMP podał, że użytkownicy korzystający ze stron www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl mogą zgłaszać problemy pisemnie (na adres RCL), telefonicznie lub pocztą elektroniczną. Problemy te są następnie przekazywane do właściwych komórek

⁴³ Odrębnie dla podpisów z certyfikatem kwalifikowanym i niekwalifikowanym.

zgodnie z ich właściwością i załatwiane w trybie analogicznym jak inne sprawy. Dyrektor DDUiMP poinformował również, że w okresie od 1 stycznia do 19 września 2012 r. do DDUiMP wpłynęły 32 zgłoszenia dotyczące serwisu i ogłaszanych aktów prawnych, na które osobiście udzielił odpowiedzi. Na stronach www.dziennikustaw.gov.pl i www.monitorpolski.gov.pl zamieszczono zakładki *Kontakt* i *Pomoc*, w których znajdują się m.in. dane kontaktowe do RCL oraz instrukcja użytkownika portalu⁴⁴ z podanymi w stopce ww. dokumentu danymi adresowymi i telefonicznymi do CPI.

Zgodnie z zapisami § 30 załącznika do Zarządzenia nr 188, plan tworzenia kopii bezpieczeństwa opracowywany jest przez ASI. Ustalono, że RCL posiadał stosowny plan tworzenia kopii⁴⁵ i zawierał zakres danych, co do których tworzy się kopie bezpieczeństwa, adresy logiczne urządzeń, z których kopiowane są dane, częstotliwość tworzenia kopii bezpieczeństwa, okres i miejsce tworzenia kopii bezpieczeństwa. W planie tym uwzględnione zostały zbiory danych wykorzystywane w procesie publikacji aktów prawnych zapisane w systemie informatycznym RCL. Ustalono, że wyznaczony pracownik RCL otrzymuje codziennie po zakończeniu archiwizacji danych automatycznie powiadomienia na skrzynkę e-mail. Informacje o błędach i podjętych działaniach są przez niego zgłaszane ustnie do ASI, który je nadzoruje i nimi zarządza.

Dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe urzędów centralnych

Z § 7 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* wynika, że RCL umieszcza na stronie internetowej www.dziennikiurzedowe.gov.pl odnośniki do strony głównej dziennika urzędowego organu wydającego taki dziennik.

Wg stanu na dzień 24 lipca 2012 r., na stronie internetowej www.dziennikiurzedowe.gov.pl zamieszczone były m.in. odnośniki do stron internetowych, na których publikowane są dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe dziesięciu urzędów centralnych. Odnośniki do stron tych dzienników zostały zamieszczone przez RCL zgodnie z informacjami przekazanymi przez dyrektorów generalnych w odpowiedzi na pismo Wiceprezesa RCL skierowane do Premiera RM oraz wszystkich ministrów⁴⁶. Na ww. stronie internetowej brak było odnośników do stron dzienników urzędowych: Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Rozwoju Regionalnego. Spowodowane to było tym, że Minister Sportu i Turystyki oraz Minister Rozwoju Regionalnego nie wydawali dotychczas dzienników urzędowych. Z uzyskanych w toku kontroli informacji od ww. Ministrów wynika, że wszystkie niezbędne informacje (np. informacje, ogłoszenia, wyniki konkursów) publikowane są na stronach internetowych administrowanych przez te Ministerstwa. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają prace nad budową elektronicznego dziennika urzędowego, natomiast w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego działania zmierzające do wydawania dziennika urzędowego zostaną podjęte w najbliższym czasie.

⁴⁴ Użytkownik PAP – Instrukcja Użytkowania Serwisu PAP dla Publikatora Elektronicznych Aktów Prawnych (wersja 2.0 z marca 2012 r.).

⁴⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa dokumenty pn. „Plan tworzenia kopii bezpieczeństwa”, pierwszy, obowiązujący od 13 lutego do 31 lipca 2012 r., i drugi, obowiązujący od dnia 1 sierpnia 2012 r.

⁴⁶ Pismo z dnia 20 października 2010 r.

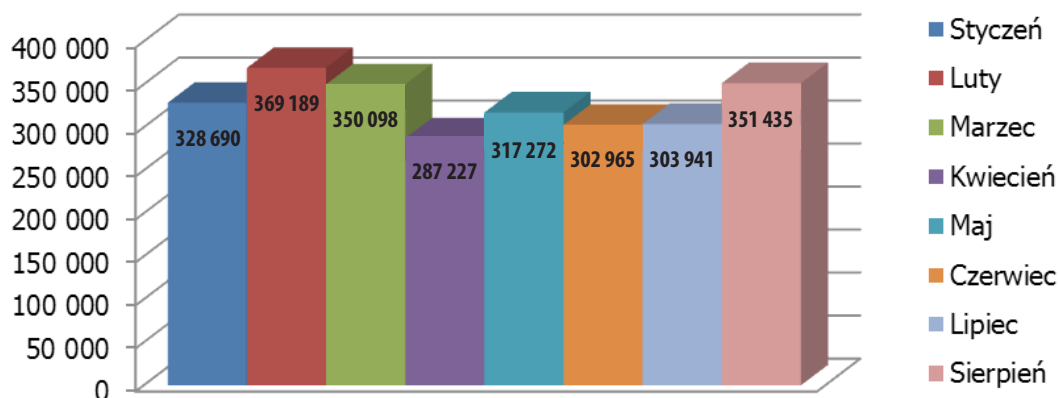
3.1.2. Realizacja przez Prezesa RCL zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci elektronicznej

Ogłaszanie i udostępnianie aktów prawnych w postaci elektronicznej

W okresie od stycznia do sierpnia 2012 r. ze stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego pobrano łącznie 2 610,8 tys. aktów prawnych. Porównanie liczby pobrań aktów prawnych od stycznia do sierpnia 2012 r. ze stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego przedstawiono na wykresie nr 1.

Wykres nr 1

Liczba pobrań aktów prawnych od stycznia do sierpnia 2012 r. ze stron internetowych Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego



Źródło: Wyniki kontroli

Szczegółowe badanie próby 20 aktów prawnych⁴⁷ ogłoszonych w formie elektronicznej w dziennikach urzędowych: Dziennik Ustaw i Monitor Polski w okresie od 1 stycznia do 17 sierpnia 2012 r. wykazało m.in., że 18 aktów prawnych spełniało wymagania art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, zgodnie z którym podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego, opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym⁴⁸, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. W przypadku pozostałych dwóch aktów prawnych (rozporządzeń podpisanych przez Prezesa Rady Ministrów⁴⁹) ustalono, że Prezes RCL ogłosił te akty w Dzienniku Ustaw pomimo, że zostały one przekazane w formie papierowej⁵⁰. Było to niezgodnie z wymogami art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Prezes RCL nie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przekazanie ww. aktów prawnych w formie przewidzianej w art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Ustalono również, że dwóm ww. rozporządzeniom nie nadano przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw elektronicznej wizy organu wydającego dziennik urzędowy, tj. Prezesa RCL, a jedynie zostały opatrzone odręcznym podpisem Prezesa RCL⁵¹

⁴⁷ Losowania dokonano z użyciem narzędzia informatycznego „Pomocnik kontrolera” – losowanie proste.

⁴⁸ Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

⁴⁹ Tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia i odwołania czasu letniego środkowoeuropejskiego w latach 2012–2016 (Dz. U. z 2012 r., poz. 33), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 674).

⁵⁰ Akty te zostały również przekazane do RCL w formie elektronicznej w formacie *.doc.

⁵¹ W przypadku rozporządzenia Rady Ministrów, akt ten został podpisany odręcznie przez osobę działającą w zastępstwie Prezesa RCL.

potwierdzającym sprawdzenie aktu pod względem prawnym i redakcyjnym. Pozostałe badane akty prawne przekazane do RCL w celu ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, spełniały wymagania określone w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

W trakcie kontroli NIK, Prezes Rady Ministrów rozpoczął przekazywanie aktów prawnych, w celu ich ogłoszenia, w formie spełniającej wymogi określone w art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, tj. w formie dokumentu elektronicznego (w formacie XML), opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym. Jednak, nadal przy skierowaniu do ogłoszenia aktów prawnych podpisywanych przez Prezesa Rady Ministrów, Prezes RCL nie nadawał im wizy opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym. Było to niezgodne z art. 15 ust. 7 ww. ustawy, w myśl którego w przypadku ogłoszenia aktu normatywnego, lub innego aktu prawnego w formie dokumentu elektronicznego, wiza organu wydającego dziennik urzędowy nadawana przy skierowaniu aktu do ogłoszenia jest opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy.

Prezes RCL w złożonych wyjaśnieniach podał, że *to Prezes Rady Ministrów jest organem wydającym Dziennik Ustaw, dlatego akty podpisywane przez premiera i kierowane do ogłoszenia nigdy nie były opatrywane wizami. Wiza jest dokumentem „aprobowującym” publikację, składaną w imieniu Prezesa Rady Ministrów. Trudno znaleźć uzasadnienie prawne, aby urzędnik podległy premierowi, działając w imieniu tego premiera, akceptował opublikowanie aktu, który został do tej publikacji przekazany mocą podpisu premiera właśnie. Kwestia formy aktów prawnych przedkładanych Prezesowi Rady Ministrów do podpisu nie należy do zadań RCL, ale była przedmiotem moich rozmów jako sekretarza Rady Ministrów z Dyrektorem Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów.*

Ponadto, badanie losowo dobranej próby 20 aktów prawnych wykazało, że akty te były ogłaszane w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim w terminie od jednego do 92 dni roboczych od dnia rejestracji w RCL. I tak:

- w terminie do 2 dni roboczych opublikowano cztery akty prawne,
- w terminie od 3 do 10 dni roboczych opublikowano 11 aktów prawnych,
- w terminie od 11 do 92 dni roboczych opublikowano pięć aktów prawnych.

Dyrektor DDUiMP w wyjaśnieniach, podał że (...) *czas trwania prac redakcyjnych związanych z przygotowaniem każdego aktu do druku lub do udostępnienia w Internecie zależy od rodzaju aktu, jego wielkości i stopnia skomplikowania, a także od liczby aktów skierowanych do ogłoszenia. Ponadto, Dyrektor DDUiMP, wskazał że czynności techniczne i redakcyjne są pracochłonne, a różnica w wyglądzie aktu skierowanego do ogłoszenia i ogłoszonego – wyraźna, oraz że każdy z aktów prawnych został ogłoszony w terminie, wynikającym z czasu trwania procesu jego weryfikacji, wizowania i technicznego przygotowania do ogłoszenia.*

Przechowywanie aktów prawnych ogłoszonych w dziennikach urzędowych

Na podstawie art. 20b ust. 1 i 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski przechowuje akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tych dziennikach w formie dokumentów elektronicznych oraz przechowuje wiecej po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników, w formie ich wydruków, poświadczonych za zgodność z oryginałem.

Zgodnie z § 17 ust. 1 i 7 zarządzenia nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL⁵², dokumentacja archiwalna wytworzona w toku pracy redakcji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego jest przekazywana do Archiwum zakładowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) w celu zapewnienia jej wieczystego przechowywania.

Prezes RCL, w celu realizacji obowiązku wynikającego z art. 20b ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, przekazywał do KPRM po jednym egzemplarzu wydruku Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego poświadczonych za zgodność z oryginałem.

Prezes RCL, stosownie do wymogów określonych w art. 20b ust. 4 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, co miesiąc przekazywał Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu oraz do Biblioteki Narodowej, poświadczony za zgodność z oryginałem wydruki Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego zawierające akty prawne ogłoszone w 2012 r. w celu ich przechowywania.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁵³, materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, są m.in. dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów *ustawy o informatyzacji*. Ponadto, stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 ww. ustawy organy państwowe obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, a także nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw.

Sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi powstającymi w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, zasady ich ewidencjonowania, przechowywania i klasyfikowania oraz ich zabezpieczenia przed utratą i nieuprawnionymi zmianami, jak również zasady i tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz zasady i tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi⁵⁴.

W obowiązującej w RCL Instrukcji Kancelaryjnej⁵⁵ oraz w Rzeczowym Wykazie Akt⁵⁶ brak jest zapisów odnoszących się do prowadzenia korespondencji drogą elektroniczną (m.in. dotyczącej przyjmowania aktów prawnych w postaci elektronicznej) oraz archiwizacji dokumentacji w postaci elektronicznej (w tym publikowanych aktów prawnych). Ponadto, Instrukcja ta nie określa sposobu rejestrowania, znakowania spraw i zakładania teczek oraz zasad załatwiania spraw, przygotowywania pism, wysyłania korespondencji, archiwizacji dokumentacji otrzymanej przez RCL drogą elektroniczną. Nie ustala też zasad podpisywania pism oraz innej dokumentacji podpisem elektronicznym oraz nie określa zasad archiwizowania dokumentów elektronicznych – w tym elektronicznych wersji dzienników ustaw oraz plików zawierających ogłaszane akty prawne.

W trakcie kontroli podano, że obecnie *trwają prace nad nową instrukcją kancelaryjną Centrum, która będzie uwzględniała system elektronicznego zarządzania dokumentem, a wydawane w postaci*

⁵² Zmienionego zarządzeniami Prezesa RCL: Nr 134 z dnia 11 grudnia 2008 r., Nr 137 z dnia 31 grudnia 2008 r. Nr 150 z dnia 12 października 2009 r. oraz Nr 169 z dnia 20 października 2010 r.

⁵³ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

⁵⁵ Stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL (ze zm.).

⁵⁶ Zarządzenie Nr 50 Prezesa RCL z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt RCL (ze zm.).

elektronicznej Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” będą archiwizowane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, analogicznie jak wszelkie inne dokumenty istniejące w postaci elektronicznej, a podlegające archiwizowaniu. Aktualnie trwa proces uzgadniania instrukcji z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych proces ten nie został zakończony.

Kwestie związane z obiegiem i archiwizacją dokumentów elektronicznych powinny zostać uregulowane w wewnętrznych regulacjach w tym zakresie przed rozpoczęciem korzystania z elektronicznych wersji dzienników ustaw oraz plików zawierających ogłaszane akty prawne. Na obowiązek zapewnienia odpowiedniej ewidencji i przechowywania dokumentów elektronicznych wskazuje art. 6 w zw. z art. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Udostępnianie dzienników urzędowych oraz zawartych w nich aktów prawnych

Zgodnie z art. 28b ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia, udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych RCL.

W toku kontroli ustalono, że na stronach internetowych dzienników urzędowych (www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl), RCL poza aktami prawnymi ogłoszonymi w 2012 r., udostępnił również dzienniki urzędowe wydane w latach poprzednich. Na każdej z ww. stron zamieszczono informację, iż baza nie obejmuje okresu za lata 1940 – 1943 (okres II wojny światowej).

Analiza zamieszczonych na ww. stronach roczników ww. dzienników urzędowych wykazała, że w udostępnionych Dziennikach Ustaw brak było łącznie 603 aktów prawnych⁵⁷, na stronie Monitora Polskiego nie zamieszczono żadnego z aktów wydanych w latach 1921 – 1940, a wśród Monitorów za lata 1948 i 1952 brakuje 45 numerów⁵⁸.

Dyrektor DDUiMP wyjaśnił, że kopie aktów prawnych ogłoszonych wcześniej wyłącznie w obowiązującej wersji papierowej są zamieszczane na stronach internetowych jedynie w celach informacyjnych. (...) Informacja o braku w bazie aktów prawnych z lat 1940 – 1943 jest związana z założeniem, że na stronach RCL będą ogłoszone te akty prawne, które były realnie obowiązujące na terenie Polski. W latach 1940 – 1943 żadne takie akty nie były ogłaszane. Częściowy brak innych aktów ma charakter czasowy. Celem RCL jest umieszczenie na stronie kopii wszystkich aktów ogłoszonych w latach 1918 – 1939 i od 1944 r. Obecnie trwa uzupełnianie brakujących opisów do aktów, których skany posiadamy, potem stopniowo jest planowane uzupełnianie pozostałych. (...) jest to proces pracochłonny, a wszystkie czynności z tym związane są wykonywane przez pracowników RCL równolegle do bieżących obowiązków.

Dla zapewnienia użytkownikom pełnej i rzetelnej informacji o udostępnionych aktach prawnych na stronach internetowych ww. dzienników urzędowych, niezbędnym jest uzupełnienie zamieszczonych tam informacji o brakujących aktach prawnych, na które wskazała kontrola NIK.

⁵⁷ Dotyczy to aktów zawartych w następujących Dziennikach Ustaw: Nr 121 z 1920 r., Nr od 71 do 105 z 1939 r. Nr 16-66 z 1949 r., Nr 60 i 61 z 1961 r., Nr 37 z 1969 r., Nr 42 z 1976 r., Nr 28 (poz. 130-132) z 1980 r., Nr 154 z 1995 r., Nr 112 (poz. 1320, 1321 i 1322) z 1999 r.

⁵⁸ W tym: 26 numerów dzienników wydanych w 1948 roku oraz 19 numerów dzienników wydanych w 1952 roku.

3.2 Realizacja przez CPI zadań w zakresie przygotowania, uruchomienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet oraz wykonania, udostępnienia i aktualizacji *Edytora aktów prawnych*

Działania organizacyjne w celu przygotowania systemu informacyjnego służącego do ogłaszania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego

Przygotowanie *Systemu PEAP* realizowane było przez CPI, po uzyskaniu aprobaty działań, przedstawionych przez CPI w notatce z dnia 5 lipca 2011 r., zaakceptowanej przez Podsekretarza Stanu w MSWiA.

W CPI nie opracowano pisemnych zasad współpracy z RCL w zakresie utrzymania *Systemu PEAP*, przyjęte zostały w tym zakresie robocze ustalenia. Dyrektor CPI w trakcie kontroli wyjaśniła, że trwają rozmowy mające na celu sformalizowanie zasad współpracy obu podmiotów.

W myśl postanowień zawartych w § 3 ust. 3 *Porozumienia*, CPI zobowiązane było do opracowania, we współpracy z RCL, w terminie 30 dni od powierzenia jej przedsięwzięcia, harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia* w terminach zapewniających możliwość realizacji przepisów *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. *System PEAP* miał zostać uruchomiony do dnia 30 września 2011 r. (§ 3 ust. 3 *Porozumienia*). Ustalono, że CPI nie przygotowało harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia*, tj. budowy *Systemu PEAP* oraz *Edytora aktów prawnych*. Do dnia zakończenia kontroli CPI nie rozpoczęło procedur przetargowych na wykonanie *Edytora aktów prawnych*.

Brak harmonogramu realizacji przedmiotu *Porozumienia* Dyrektor CPI uzasadniała tym, że w ramach umowy z PWPW ustalono plan działań budowy *Systemu PEAP*. Natomiast w kwestii *Edytora aktów prawnych*, Dyrektor CPI wyjaśniła, że zakończenie realizacji tego zadania planowane jest na III kwartał 2013 r., a obecnie CPI oczekuje na decyzję Ministra Finansów o zmianie zapewnienia finansowania dla projektu ePUAP2, co umożliwi rozpoczęcie wymaganych postępowań przetargowych.

Wprawdzie ostateczny termin wykonania i udostępnienia *Edytora aktów prawnych* został określony na 31 grudnia 2013 r., to jednak zdaniem NIK, należałoby już opracować harmonogram jego realizacji, w celu ustalenia czasochłonności poszczególnych działań niezbędnych do terminowej realizacji zadania.

W *Porozumieniu* założono, że Dziennik Ustaw i Monitor Polski w postaci elektronicznej będzie wykorzystywał funkcjonalności platformy ePUAP, a budowa *Systemu PEAP* zostanie finansowana w ramach realizowanego przez CPI projektu ePUAP2 ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, priorytet 7 – *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji*. Szacunkową wartość zadania budowy *Systemu PEAP* na lata 2011 – 2012 określono w łącznej wysokości 3 315,4 tys. zł⁵⁹. Kwota ta stanowiła 2,3% kwoty zaplanowanej na realizację całego projektu ePUAP2 (umowa o dofinansowanie Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 z 3 czerwca 2009 r.)⁶⁰.

Kontrola wykazała, że *System PEAP* wykorzystuje infrastrukturę sieciową i serwerownie, w których funkcjonuje system ePUAP. Posiada on funkcję umożliwiającą autoryzację użytkowników

⁵⁹ Kwota brutto, zgodnie z zatwierdzonym w dniu 18 lipca 2011 r. przez Dyrektora CPI, wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego.

⁶⁰ Środki na realizację wydatków w ramach projektu ePUAP2, zostały zapewnione przez Ministra Finansów na podstawie decyzji nr 39/112/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ze zm.

w oparciu o konto ePUAP powiązane z profilem zaufanym. Dzięki temu jego operatorzy mogą do logowania, oprócz kart kryptograficznych, stosować konto ePUAP i profil zaufany. W ramach rozbudowy architektury systemu ePUAP, zostało zaplanowane również powiązanie *Systemu PEAP* z nowymi produktami rozbudowy architektury systemu ePUAP, m.in. z Systemem Wspomagania Procesu Legislacyjnego, w którego skład wchodzić będzie m.in. edytor aktów prawnych. Planowana jest również integracja *Systemu PEAP* z katalogiem usług ePUAP, w sposób umożliwiający powiązanie opublikowanych aktów prawa z odnoszącymi się do nich wskazaniem w opisach usług katalogu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji poinformował, że zadanie związane z implementacją *Systemu PEAP* monitorowane było przez Ministra SWiA (następnie Ministra Administracji i Cyfryzacji) łącznie ze sprawowanym nadzorem nad realizacją innych zadań prowadzonych przez CPI w ramach projektu ePUAP2 poprzez m.in. informacje przekazywane na cyklicznych odprawach kierownictwa w MAiC, jak również na bazie analizy składanych przez CPI raportów kwartalnych o stanie realizacji prowadzonych projektów.

Wybór dostawcy Systemu PEAP

W celu budowy *Systemu PEAP*, CPI przeprowadziło postępowanie przetargowe pn.: *Budowa i wdrożenie systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenie usług Asysty technicznej w okresie gwarancji*⁶¹ i w dniu 19 sierpnia 2011 r. zawarło umowę nr 2011/CPI/72/PWP z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. Przedmiotem Umowy z PWPW była budowa i wdrożenie systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenie usług asysty technicznej w okresie gwarancji, o łącznej wartości brutto 2 215 857,68 zł.

W latach 2011-2012 na realizację Umowy z PWPW wydatkowano łącznie 2 005 911,44 zł⁶². W 2011 r. wydatkowano 1 905 897,68 zł brutto (z tego: 1 620 013,01 zł z budżetu środków europejskich oraz 285 884,67 zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektu z udziałem środków UE). W 2012 r. (do dnia zakończenia kontroli tj. do 8 października 2012 r.) wydatkowano 100 013,76 zł brutto (z tego: 85 011,68 zł ze środków europejskich oraz 15 002,08 zł z budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE). Powyższe wydatki ujęto we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

Postępowanie przeprowadzono w trybie przetargu określonego w art. 70¹ – 70⁵ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶³. Wyłączenia ustawy Pzp dokonano zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy Pzp, który stanowi że ustawy nie stosuje się do zamówień zawierających informacje niejawne, jeżeli wymaga tego istotny interes publiczny, lub istotny interes państwa. Decyzję tę oparto m.in. na opinii ABW, w której uzasadniano wyłączenie stosowania ustawy Pzp koniecznością ochrony treści publikowanych dzienników urzędowych, jak również systemów teleinformatycznych, za pośrednictwem których taka publikacja jest możliwa, co wpisuje się w pojęcie istotnego interesu państwa. **W ocenie NIK, Dyrektor CPI przeprowadził postępowanie w sposób rzetelny, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji oraz z zastosowaniem mechanizmów antykorupcyjnych. Postępowanie to przeprowadziła komisja przetargowa zgodnie z procedurami przyjętymi w Regulaminie udzielenia zamówienia na: Budowę i wdrożenie**

⁶¹ W Opisie Przedmiotu Zamówienia (załącznik nr 1 do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) uwzględniono założenia do stworzenia i utrzymywania systemu, które zawarto w *Porozumieniu*.

⁶² Z rozdziału 72095 części 27 budżetu państwa.

⁶³ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

systemu informacyjnego udostępniającego dzienniki urzędowe w ramach platformy ePUAP oraz świadczenia usług asysty technicznej w okresie gwarancji⁶⁴.

W celu sprawowania nadzoru nad prawidłowością realizacji *Umowy z PWPW* utworzono Komitet Sterujący, w skład którego wchodził pracownicy CPI i PWPW. Wyznaczono również pracownika CPI do bezpośredniego nadzoru nad realizacją *Umowy z PWPW*.

W *Umowie z PWPW* należy zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, w szczególności określono: warunki wykonania i przeprowadzenia odbiorów przedmiotu umowy, warunki gwarancji i serwisu gwarancyjnego, w żaden sposób nie wyłączające, ani nie ograniczające uprawnień zamawiającego w zakresie jego interesów na wypadek nieprawidłowego działania *Systemu PEAP*, kwestie związane z przeniesieniem na CPI praw własności intelektualnej, autorskich praw majątkowych do oprogramowania i dokumentacji oraz licencji do oprogramowania i jego modyfikacji, a także określono prawa zamawiającego do przeprowadzenia okresowych audytów sposobu realizacji *Umowy z PWPW* przez PWPW, w tym testów zabezpieczeń i testów penetracyjnych. Poziom bezpieczeństwa *Systemu PEAP* został potwierdzony, na wniosek CPI, w testach systemowych i penetracyjnych przeprowadzonych⁶⁵ przez ABW.

Realizacja umowy na budowę Systemu PEAP

System PEAP został wykonany przez PWPW w terminie określonym w *Umowie z PWPW* (tj. do dnia 17 listopada 2011 r.) oraz odebrany bez zastrzeżeń przez pracowników CPI.

W *Umowie z PWPW* zapewniono serwis gwarancyjny na dostarczone produkty przez 36 miesięcy, licząc od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego oraz świadczenie usług Asysty technicznej⁶⁶ w okresie trwania serwisu gwarancyjnego w ilości do 3000 roboczogodzin, licząc od dnia podpisania tej umowy. W okresie objętym kontrolą, CPI siedmiokrotnie zleciło PWPW wykonanie Asysty technicznej. Cztery, z siedmiu zleceń⁶⁷, zgodnie z *Umową z PWPW*, dotyczyły modyfikacji *Systemu PEAP* oraz aktualizacji niezbędnej dokumentacji, a także przeniesienia *Systemu PEAP* w związku z awarią ośrodka podstawowego (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w CPI zlecenie niezakończono). Prawidłowość realizacji zakończonych zleceń, zgodnie z ww. umową, potwierdzano protokołami ich weryfikacji.

Natomiast w przypadku pozostałych trzech zleceń Asysty technicznej⁶⁸, ustalono że dotyczyły one bieżącego utrzymania *Systemu PEAP*, co wykraczało poza zakres zawartej *Umowy z PWPW*. Zakres i charakter ww. zleceń był bowiem niezgodny z definicją Asysty technicznej określoną w § 1 ust. 1 pkt 3 *Umowy z PWPW*. Wskazany w tych zleceniach zakres działań dotyczył bieżącego utrzymania *Systemu PEAP*, tj.: monitorowania parametrów systemu, podejmowania działań proaktywnych, wykonywania i odtwarzania kopii zapasowych, wsparcia przy zmianach infrastruktury technicznej, wsparcia dla użytkownika końcowego, a więc nie zmian w oprogramowaniu, bądź usług konsultacyjnych, o których mowa w definicji Asysty technicznej określonej w § 1 ust. 1 pkt 3 *Umowy z PWPW*. Umowa ta nie przewiduje świadczenia ww. usług w zakresie utrzymania *Systemu*

⁶⁴ Regulamin stanowi załącznik do decyzji Dyrektora CPI nr 73 z 19 lipca 2011 r.

⁶⁵ W styczniu i lutym 2012 r.

⁶⁶ W myśl § 1 ust. 1 pkt 3 *Umowy z PWPW* Asysta techniczna oznacza: dostosowanie Oprogramowania Aplikacyjnego poprzez jego rozbudowę i Modyfikację Systemu z wyłączeniem modyfikacji związanych ze zmianami przepisów odnoszącymi się do funkcjonalności Systemu lub wykonanie Usług Konsultacyjnych (która może być realizowana w wymiarze nieprzekraczającym 1000 roboczogodzin) w ramach realizacji Zleceń Asysty technicznej świadczonej.

⁶⁷ Nr 2/2012/PWPW z 1 lutego 2012 r., nr 3/2012/PWPW z 1 marca 2012 r., nr 4/2012/PWPW z 13 marca 2012 r., nr 6/2012/PWPW z 31 sierpnia 2012 r.

⁶⁸ Nr 1/2012/PWPW z 1 lutego 2012 r., nr 5/2012/PWPW z 30 maja 2012 r., oraz 7/2012/PWPW z 31 sierpnia 2012 r.

PEAP. Każde z tych trzech zleceń obejmowało 3-miesięczny okres, w trakcie którego przewidziano na ich realizację odpowiednio 240 roboczogodzin (w przypadku pierwszego Zlecenia) oraz po 288 roboczogodzin dla drugiego i trzeciego Zlecenia. Do dnia zakończenia kontroli, za wykonanie dwóch spośród trzech ww. zleceń, CPI wydatkowało 54 552,96 zł, natomiast wartość trzeciego zlecenia z 31 sierpnia 2012 r. wynosiła 29 756,16 zł. Zlecenia te podpisali: Dyrektor CPI, Pan Zbigniew Olejniczak (zlecenie nr 1/2012/PWPW) oraz Dyrektor CPI, Pani Agnieszka Boboli (zlecenia nr 5/2012/PWPW i 7/2012/PWPW).

Zdaniem NIK, bieżące utrzymanie Systemu PEAP nie jest jego rozbudową ani modyfikacją, nie jest również usługą konsultacyjną realizowaną w ramach rozbudowy, bądź jego modyfikacji. Określona w umowie z PWPW Asysta techniczna ma charakter prac dodatkowych, z których Zamawiający może, ale nie musi skorzystać. W związku z tym usługa utrzymania Systemu PEAP powinna być zlecona odrębnie. Zlecone przez CPI zadania dotyczyły bieżącego funkcjonowania Systemu PEAP i miały charakter ciągły (zlecenia obejmowały kolejne okresy 3-miesięczne w roku).

Przyczyną nieprzeprowadzenia postępowania na udzielenie zamówienia w zakresie utrzymania Systemu PEAP, jak wyjaśnił Pan Zbigniew Olejniczak, był brak upoważnienia ze strony właściwego ministra nadzorującego CPI, a także wyłączenie ze stosowania przepisów ustawy Pzp postępowania na budowę i wdrożenie Systemu PEAP ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa. Pani Agnieszka Boboli Dyrektor CPI, wyjaśniła, że zadanie utrzymania Systemu PEAP nie zostało powierzone do realizacji CPI. Ponadto poinformowała, że w przypadku powierzenia dla CPI zadania utrzymania systemu zostanie przeprowadzone postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie Systemu PEAP oraz podpisana zostanie stosowna umowa na utrzymanie systemu.

W trakcie kontroli, NIK zwróciła się do Ministra Administracji i Cyfryzacji o wyjaśnienie kiedy i w jakiej formie powierzył CPI do realizacji m.in. utrzymanie Systemu PEAP. W odpowiedzi poinformowano, że zadania wynikające z przedmiotowego porozumienia nie zostały powierzone CPI w formie odrębnej decyzji.

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie przez CPI odrębnego postępowania na realizację usług utrzymania Systemu PEAP, było niezgodne z art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Wydatki w wysokości 1 951 358,48 zł dotyczące realizacji Umowy z PWPW spełniały warunki kwalifikowalności określone w umowie o dofinansowanie Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 z 3 czerwca 2009 r. oraz w Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 z 29 marca 2011 r. Wydatki na utrzymanie Systemu PEAP, w łącznej kwocie 54 552,96 zł, poniesiono z naruszeniem postanowień § 11 ww. umowy Nr POIG.07.01.00-00-004/08-00 o dofinansowanie projektu ePUAP2 z 3 czerwca 2009 r., dotyczącego obowiązku stosowania trybu przetargowego przy wyłanianiu dostawców i wykonawców usług. Minister Rozwoju Regionalnego, pełniącą funkcję Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 (IZ POIG) 20 lutego 2013 r. poinformowała NIK, że IZ POIG uznała ww. wydatki w kwocie 54 552,96 zł za wydatki niekwalifikowane, oraz że zwróciła się do właściwej Instytucji Wdrażającej o wycofanie tych wydatków z certyfikacji do Komisji Europejskiej.

W Umowie z PWPW przewidziano konieczność dostarczenia do CPI planu zapewnienia ciągłości działania Systemu PEAP oraz jego zaakceptowania przez CPI. W trakcie kontroli ustalono, że wynikający z Umowy z PWPW obowiązek opracowania planu ciągłości działania został zrealizowany przez PWPW 28 września 2012 r., tj. po upływie 331 dni od odbioru drugiego etapu Umowy z PWPW. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (8 października 2012 r.) dokument ten nie został zaakceptowany przez CPI.

Dyrektor CPI wskazała, że prowadzone były robocze ustalenia w tym obszarze oraz, że projekt dokumentu *Plan Ciągłości Działania* zawiera m.in. dotychczas nieformalnie stosowane sposoby postępowania z Systemem PEAP. Dyrektor CPI powoływała się w swoich wyjaśnieniach również na to, że ww. projekt dokumentu ma stanowić część większej tworzonej dokumentacji, mającej na celu opisać w sposób kompletny plany ciągłości działania całego systemu ePUAP, którego System PEAP jest częścią.

W ocenie NIK, Dyrektor CPI nie podjął skutecznych działań w celu akceptacji i wdrożenia Planu Ciągłości Działania dla Systemu PEAP, którego opracowanie było wymagane Umową z PWPW. Świadczy to o niezapewnieniu należytego nadzoru nad realizacją umowy z PWPW w zakresie opracowania i wdrożenia planu ciągłości działania. Zdaniem NIK, do uzgodnienia i wdrożenia tego planu, którego projekt już opracowano, nie jest konieczne wdrożenie planu ciągłości działania dla całego systemu ePUAP, tym bardziej, że obecnie trudno jest precyzyjnie określić termin jego wdrożenia dla całego ePUAP. W opinii NIK, wdrożony plan ciągłości działania dla Systemu PEAP mógłby zostać włączony do szerszego dokumentu wdrożonego później dla systemu ePUAP. Skutkiem powyższego jest brak formalnie określonych procedur postępowania w przypadku awarii Systemu PEAP i niedostępności serwisu udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski.

Polityka bezpieczeństwa informacji Systemu PEAP

W Porozumieniu (pkt 32 załącznika nr 2⁶⁹) wskazano, iż Wykonawca systemu opracuje i wdroży politykę bezpieczeństwa informacji Systemu PEAP. Obowiązek opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa ww. systemu zawarto również w załączniku nr 2 do Umowy z PWPW.

Polityka Bezpieczeństwa dla Systemu PEAP została CPI dostarczona przez PWPW w listopadzie 2011 r. w ramach odbioru drugiego etapu Umowy z PWPW. Jednak nie została przez CPI przekazana do RCL i nie została wdrożona.

Brak wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa dla Systemu PEAP Dyrektor CPI uzasadniała przygotowaniem przez MAiC nowej polityki dla całego systemu ePUAP oraz tym, że w ramach utrzymania Systemu PEAP stosowane są zasady bezpieczeństwa opisane w przedmiotowej polityce. Stosowanie ww. polityki bezpieczeństwa przez PWPW potwierdził w wyjaśnieniach Dyrektor Pionu Rozwiązań Informatycznych.

W ocenie NIK, Dyrektor CPI nie podjął skutecznych działań w celu wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa dla Systemu PEAP. Odebrana przez CPI w listopadzie 2011 r., ww. polityka bezpieczeństwa, opracowana przez PWPW w ramach realizacji Umowy z PWPW, nie została przekazana do RCL i nie została wdrożona. Zdaniem NIK, wdrożenie Polityki Bezpieczeństwa dla Systemu PEAP wymaga zapoznania się i jej zaakceptowania również przez RCL. Tak więc, dopóki Polityka Bezpieczeństwa dla Systemu PEAP nie zostanie przekazana, zaakceptowana i wdrożona w RCL, nie można przyjąć, że jest ona stosowana.

⁶⁹ Założenia do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet.

Użytkownicy Systemu PEAP

Zgodnie z przekazaną CPI przez PWPW dokumentacją dotyczącą Systemu PEAP przewidziano trzy kategorie jego użytkowników:

- Administrator – użytkownik, posiadający uprawnienia do zarządzania Systemem PEAP,
- Operator – użytkownik, posiadający uprawnienia do zarządzania serwisem PEAP, tj. częścią Systemu PEAP, którego zadaniem jest prezentacja treści w postaci stron WWW w sieci Internet,
- Użytkownik – osoba korzystająca z serwisu PEAP.

W wyniku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin potwierdzono uwzględnienie w Systemie PEAP powyższych użytkowników, niemniej jednak stwierdzono, że w systemie istnieją również użytkownicy nie uwzględnieni w dokumentacji powykonawczej Systemu PEAP (w tym w projekcie Polityki bezpieczeństwa). Dotyczyło to użytkowników o nazwach „edziennikzapasowy”, „audytor” i „host”.

W szczególności ustalono, że użytkownik „host” posiada uprawnienia do tworzenia w Systemie PEAP kont nowych użytkowników, mających w nim określone uprawnienia.

Użytkownik „host” umieścił w Systemie PEAP już po zakończeniu jego budowy i odbiorze przez CPI trzech nowych użytkowników w PWPW o uprawnieniach: Operatora (użytkownicy o nazwach: „edziennikzapasowy” dodany 9 marca 2012 r. oraz „operator” dodany 10 lutego 2012 r.) i Audytora (użytkownik o nazwie „audytor” może dokonywać przeglądania usuniętych aktów prawnych).

Według złożonych przez Dyrektora CPI wyjaśnień konto „edziennikzapasowy” służyło do komunikacji serwisu eDziennik z Systemem PEAP, a konta „operator” i „audytor” zostały założone 10 lutego 2012 r. przez PWPW na potrzeby realizacji asysty nr 1/2012 w celu monitorowania działań użytkowników w RCL. Nie była wydawana osobna zgoda dla ich założenia. Dyrektor CPI wyjaśniła m.in., że dane konta „host” posiada PWPW z racji realizacji budowy Systemu PEAP oraz realizacji zadań wynikających z powierzenia zleceń wykonania Asysty technicznej w zakresie utrzymania systemu. Poinformowała też, że konto „host” jest kontem narzędziowym i służy jako konto nadrzędne do zarządzania CMS⁷⁰, a brak tego konta uniemożliwiłby zarządzanie treścią portalu i, co za tym idzie, brak spełnienia wymagań Opisu przedmiotu zamówienia. W takiej sytuacji – w ocenie Dyrektora CPI – pytanie CPI o zgodę na umieszczenie w Systemie PEAP użytkownika „host” nie znajduje uzasadnienia. Dyrektor CPI podała w trakcie kontroli, że decyzje o nadawaniu uprawnień poszczególnym pracownikom do pracy z aplikacją PEAP podejmuje RCL – jako główny użytkownik Systemu PEAP. Wskazała również, że pozostałe zadania administracyjne, w tym zadania z zakresu Asysty technicznej są realizowane przez pracowników PWPW.

W związku z tym, NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora CPI zwróciła uwagę na konieczność ustalenia i uregulowania zakresu uprawnień użytkownika „host”, w celu umożliwienia nadzoru CPI i RCL nad podejmowanymi przez tego użytkownika działaniami w Systemie PEAP. W odpowiedzi, Dyrektor CPI wskazała, że zakres stosowania uprawnień i kontroli nad kontami użytkowników został zawarty w Polityce Bezpieczeństwa Systemu PEAP, która będzie funkcjonować od marca 2013 r.

⁷⁰ System zarządzania treścią serwisu stron internetowych www.

Ciągłość działania Systemu PEAP

Serwery obsługujące System PEAP są umieszczone i zainstalowane w Ośrodku podstawowym i zapasowym systemu ePUAP. Ustalono, że 18 lipca 2012 r. wystąpiła awaria serwisu PEAP, w wyniku czego Ośrodek podstawowy stał się niedostępny i nie funkcjonował do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (tj. 8 października 2012 r.). Dyrektor CPI, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, poinformowała m.in. że uruchomiono drugi ośrodek Systemu PEAP, w tym m.in. dokonano konfiguracji i uruchomienia komunikacji Systemu PEAP między ośrodkiem podstawowym i zapasowym, a także że zapewniono, że obydwa ośrodki dysponują takimi samymi danymi, oraz że wykonano testy stabilności, niezawodności oraz bezpieczeństwa pracy systemu pod kątem poprawności pracy w trybie dwuośrodkowym.

W ramach Systemu PEAP przyjęto rozwiązanie, że kopie bezpieczeństwa tworzone będą zarówno w Ośrodku podstawowym, jak i zapasowym. W trakcie kontroli ustalono, że kopie takie są sporządzane od momentu uruchomienia Systemu PEAP, jednak nie były odtwarzane w celu sprawdzenia poprawności ich wykonania.

Jak wyjaśniła Dyrektor CPI, weryfikacja odtwarzania kopii zapasowych została wykonana przez CPI podczas testów akceptacyjnych Systemu PEAP (...) z uwagi na produkcyjne użytkowanie systemu nie jest wskazane ponowne wykonywanie testu sprawdzającego poprawność wykonywania kopii zapasowych z uwagi na ryzyko wystąpienia przerwy w dostępie do systemu, a tym samym konsekwencji z tym związanych.

Zgodnie z dobrymi praktykami⁷¹, kopie zapasowe informacji i oprogramowania powinny być regularnie tworzone i testowane, zgodnie z ustaloną polityką wykonywania kopii zapasowych. Zauważyć należy również, że zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12) lit. b) i e) w związku z § 23 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie m.in. zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na: minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii i zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie rozporządzenia na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów należy dostosować do wymagań, o których wyżej mowa, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia.

W Umowie z PWPW przewidziano, że PWPW będzie przedstawiała CPI kwartalne raporty dotyczące bezpieczeństwa Systemu PEAP oraz działań z tym związanych. Jak ustalono w trakcie kontroli, PWPW realizując postanowienia Umowy z PWPW w ww. zakresie przekazała do CPI trzy raporty łącznie za okres od 1 lutego do 13 września 2012 r.⁷². PWPW monitoruje dostęp do serwisów publikujących zbiory Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w ramach Systemu PEAP (od dnia 1 stycznia 2012 r.) przy pomocy systemu Nagios. Ustalenia kontroli wykazały rozbieżności pomiędzy

⁷¹ Przyjętymi m.in. w pkt A.10.5.1, załącznika A do Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001:2007 *Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, Wymagania*.

⁷² W raportach zawarto informacje dotyczące: istotnych działań zaplanowanych i zrealizowanych w raportowanym okresie, tj.: sprawdzenie statusów funkcjonowania urządzeń sieciowych (obciążenie, zajętość zasobów, logi), sprawdzenie serwerów aplikacyjnych (logi serwerów i aplikacji, wykonywanie się kopii zapasowych), sprawdzenie aplikacji i serwisów, monitorowanie dostępu do serwisów, monitorowanie krytycznych parametrów serwerów; istotnych parametrów systemu dla: brzegowych urządzeń sieciowych, urządzeń zabezpieczających aplikację, serwerów aplikacyjnych i serwerów bazodanowych; zarejestrowanych istotnych incydentów.

zgłoszeniami awarii zarejestrowanymi przez system Nagios, a informacjami przekazanymi do CPI przez PWPW w raportach nt. bezpieczeństwa *Systemu PEAP*.

Dyrektor CPI odnośnie powyższych rozbieżności podała m.in., że obecnie przedstawiany zakres raportów jest wypadkową najistotniejszych informacji, jakie powinny znajdować się w raporcie, i roli jaką pełni obecnie CPI. Poziom istotności raportowanych incydentów dotyczy jedynie tych najważniejszych, skutkujących niedostępnością systemu. Raport został zaproponowany przez Wykonawcę wraz z chwilą jego złożenia po raz pierwszy.

W opinii NIK wskazane jest ustalenie zakresu przekazywanych CPI przez PWPW informacji dotyczących bezpieczeństwa *Systemu PEAP*. Brak takich ustaleń może spowodować m.in. utrudnienia w weryfikowaniu przez CPI dostępności *Systemu PEAP* wymaganej *Umową z PWPW* na poziomie minimum 99,9% w ciągu miesiąca.

3.3 Realizacja przez wojewodów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

3.3.1. Działania wojewodów w celu realizacji zadań w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Działania organizacyjne w zakresie ogłaszania i udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Kontrolę w zakresie realizacji zadań w zakresie ogłaszania wojewódzkich dzienników urzędowych przeprowadzono w ośmiu urzędach wojewódzkich⁷³ (UW). We wszystkich objętych kontrolą jednostkach prowadzono wojewódzkie dzienniki urzędowe w postaci elektronicznej i udostępniano je w sieci Internet. Działania organizacyjne wojewodów w tym zakresie dotyczyły zmian w regulaminach organizacyjnych i procedurach, szkolenia pracowników, zakupu oprogramowania służącego do ogłaszania elektronicznych dzienników urzędowych i sprzętu informatycznego. Należy zauważyć, że urzędy wojewódzkie większość działań podjęły już w latach 2008-2009. Wynikało to z faktu, że od 1 stycznia 2010 r. wojewódzkie dzienniki urzędowe były udostępniane w postaci elektronicznej w sieci Internet równolegle z postacią papierową⁷⁴. W 2011 r. w urzędach wojewódzkich zorganizowano spotkania z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, na których omawiano nowe uwarunkowania dotyczące publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, zamieszczano na stronach internetowych urzędów wojewódzkich szczegółowe informacje odnośnie zasad przygotowania i przekazywania do publikacji aktów prawnych.

W dwóch UW (Pomorskim i Zachodniopomorskim) publikacja wojewódzkich dzienników urzędowych przebiegała w oparciu o procedury wewnętrzne dotyczące ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkich dziennikach urzędowych (opracowane w ramach funkcjonujących w tych urzędach Systemów Zarządzania Jakością według ISO PN-EN 9001: 2009, aktualizowanych w 2012 r.).

MSWiA w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2009 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych

⁷³ UW: Kujawsko-Pomorski, Łódzki, Pomorski, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski, Zachodniopomorski.

⁷⁴ Obowiązek prowadzenia zbiorów dzienników urzędowych również w formie elektronicznej przez organy je wydające został wprowadzony na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 września 2009 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 190, poz. 1473).

zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁷⁵ przygotowało i udostępniło bezpłatnie edytor aktów prawnych (zwany EDAP)⁷⁶. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że kontrolowane urzędy wojewódzkie nie korzystały z edytora aktów prawnych EDAP udostępnionego przez MSWiA⁷⁷, wskazując głównie na jego niską jakość i funkcjonalność. Na przykład:

***Wojewoda Łódzki** wyjaśnił, że (...) 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 (...).*

*Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego w **Urzędzie Województwa Śląskiego** wyjaśnił, że edytor był wersją rozwojową, która stwarzała problemy techniczne przy konstruowaniu dokumentów, był uciążliwy w użytkowaniu, stwarzał problemy techniczne przy obsłudze plików graficznych oraz przy generowaniu plików pdf. W wersji 2010 r. część problemów została usunięta (...), jednakże wersja ta nadal była wersją rozwojową, pozostawiającą wiele do życzenia jeśli idzie o komfort pracy. Od marca 2010 r. (...) ze strony MSWiA nie nastąpiły żadne modyfikacje mające na celu wyeliminowanie istniejących uciążliwości (...).*

Również RCL, nie korzysta z edytora aktów prawnych EDAP, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor DDUiMP, jego funkcjonalność jest niewystarczająca do pracy nad aktami prawnymi.

We wszystkich kontrolowanych UW zadania związane z ogłaszaniem aktów prawnych w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawnych oraz udostępnianiem zbiorów prawa miejscowego w postaci elektronicznej zostały przypisane komórkom organizacyjnym⁷⁸. Zadania w zakresie ogłaszania aktów prawnych w kontrolowanych UW zajmowało się od dwóch do sześciu pracowników. Problemy dotyczące rozwiązań organizacyjnych w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej stwierdzono w dwóch z ośmiu UW, tj.:

*W **Kujawsko – Pomorskim UW** uprawnienia nadane w systemie informacyjnym służącym do ogłaszania dzienników urzędowych nie pokrywały się z zakresami obowiązków dwóch pracowników Redakcji Dziennika. Zakresy obowiązków dwóch pracowników nie uwzględniały wykonywanej przez nich czynności nadawania wizerunku aktom prawnym podlegającym ogłoszeniu.*

*W zakresach obowiązków czterech pracowników **Świętokrzyskiego UW** nie ujęto wykonywanych przez nich zadań polegających na nadawaniu ogłaszanym aktom prawnym wizerunku i opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym w celu potwierdzenia ich autentyczności i integralności.*

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dla każdego pracownika w formie dokumentu powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (standard kontroli zarządczej nr 3 i 10).

Wydatki związane z ogłaszaniem wojewódzkich dzienników urzędowych

Wydatki związane z ogłaszaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej ponoszone w okresie 2011 r. – 2012 r. (I półrocze) dotyczyły głównie obsługi serwisowej systemów służących do ogłaszania dzienników, kosztów zakupu edytora aktów prawnych, użytkowania podpisów elektronicznych, zakupu sprzętu komputerowego (bez wynagrodzeń). Łączne wydatki związane z ogłaszaniem dzienników urzędowych w postaci elektronicznej objętych kontrolą UW w okresie 2011 r. – 2012 r. (I półrocze) wyniosły 377,6 tys. zł.

⁷⁵ Dz. U. 2008 Nr 75, poz. 451 ze zm. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 31 grudnia 2011 r.

⁷⁶ Najnowsza udostępniona stronach BIP Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wersja edytora datowana jest na marzec 2010 r.

⁷⁷ Edytor dostępny jest obecnie na BIP Ministerstwa Spraw Wewnętrznych <http://bip.msw.gov.pl/porta1/bip/185/>.

⁷⁸ Najczęściej były to wydziały zajmujące się sprawowaniem nadzoru wojewody w zakresie zgodności z prawem uchwał i zarządzeń organów gmin, powiatów, samorządu województwa.

Szczegółowo zbadano prawidłowość wydatków w łącznej kwocie 367,6 tys. zł, tj. 97,4% wydatków na realizację obowiązku elektronicznej promulgacji poniesionych w okresie 2011 r. – 2012 r. (I półrocze). Na ogół badane wydatki dokonywane były z wyłączeniem przepisów ustawy *Pzp*, w oparciu o art. 4 pkt 8 tej ustawy, ponieważ ich wartość nie przekraczała równowartości w złotych kwoty 14 tys. euro. W wyniku badania, nieprawidłowości stwierdzono tylko w Kujawsko-Pomorskim UW, w którym w księgach rachunkowych za 2011 r. ujęto koszty w kwocie 14 391,00 zł dotyczące usługi świadczonej przez wykonawcę w 2012 r. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁹ oraz było niezgodne z polityką rachunkowości Urzędu.

Bezpieczeństwo informacji

Ustalenia kontroli wskazują, że w objętych kontrolą ośmiu urzędach wojewódzkich podejmowano działania w celu zabezpieczenia zasobów informatycznych, m.in. zabezpieczano stacje robocze poprzez bieżącą aktualizację oprogramowania antywirusowego, serwery umieszczano w zabezpieczonych pomieszczeniach z ograniczonym dostępem, tworzone kopie zapasowe danych oraz przyjęto procedury bezpieczeństwa informacji.

We wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich przyjęto i wdrożono regulacje obejmujące kwestie bezpieczeństwa informacji w urzędzie. Niemniej jednak, w pięciu⁸⁰ UW (z ośmiu) dokumenty te dotyczyły głównie bezpieczeństwa danych osobowych⁸¹. W wyjaśnieniach wskazywano, że dokumenty te mają zastosowanie do wszystkich systemów teleinformatycznych w urzędzie. W trzech UW⁸² ustalono, że dokumenty te, pomimo że przyjęto je w latach 2008 – 2009 nie były aktualizowane. Na przykład:

W Śląskim UW w okresie objętym kontrolą obowiązywała Polityka bezpieczeństwa informatycznego wprowadzona zarządzeniem nr 0155/37/08 Dyrektora Generalnego z 8 grudnia 2008 r. Powyższego dokumentu nie aktualizowano od chwili jego wejścia w życie, pomimo że w Urzędzie wdrażano w tym czasie nowe systemy informatyczne, jak również zmianom uległa struktura organizacyjna Urzędu. Powyższe mogło być przyczyną braku w tym dokumencie zapisów odnoszących się do prowadzenia elektronicznego dziennika urzędowego oraz przypisania wielu uprawnień dyrektorowi Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego, który nie istniał.

NIK zwraca uwagę, że w dobrych praktykach (pkt 5.1.2 normy PN-ISO/IEC 17799) wskazuje się, że polityka bezpieczeństwa informacji powinna być aktualizowana w ustalonych odstępach czasu lub w przypadku wystąpienia znaczących zmian. Ma to zapewnić jej ciągłą przydatność, adekwatność i skuteczność.

Kontrolowani wyjaśnili, że dokonają w najbliższym czasie przeglądu i aktualizacji przyjętych polityk bezpieczeństwa informacji.

Ciągłość działania wojewódzkich dzienników urzędowych

W kontrolowane urzędach wojewódzkich na ogół podejmowano należyte działania w celu zapewnienia ciągłości działania stron internetowych, na których publikowano dzienniki urzędowe, polegające m.in. na:

- zapewnieniu kilku niezależnych łączy internetowych,
- zapewnieniu dodatkowego zasilania na wypadek przerw w dostawach energii elektrycznych,
- tworzeniu kopii zapasowych systemu udostępniającego akty prawne.

⁷⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁸⁰ Dotyczy UW: Łódzkiego, Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego.

⁸¹ Były to zwykle polityki bezpieczeństwa danych osobowych oraz instrukcje zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych.

⁸² Dotyczy UW: Łódzkiego, Śląskiego i Świętokrzyskiego.

Monitorowanie działania stron serwisów dokonywane było przez pracowników UW, w niektórych urzędach wykorzystywano do tego celu również specjalne oprogramowanie. Na przykład:

*W celu zapewnienia ciągłości działania elektronicznego dziennika urzędowego w **Świętokrzyskim UW** przyjęto następujące rozwiązania: dwa niezależne łącza internetowe zapewniające ciągłość dostępu do Internetu, (konfiguracja sieci przewiduje, że w przypadku awarii jednego z łączy drugie automatycznie przejmuje zadanie zapewnienia dostępu do sieci Internet) oraz zasilanie transformatorowe w razie awarii. W UW przeprowadzano okresowe testy poprawności funkcjonowania systemu informatycznego w razie przerw w zasilaniu energią elektryczną.*

*W **Wielkopolskim UW** monitorowanie ciągłości działania systemu służącego do ogłaszania wojewódzkiego dziennika urzędowego wykonywane było przez administratora zarządzającego serwerami. System informatyczny automatycznie wysyłał na e-mail informację o każdej przerwie działania.*

*W **Pomorskim UW** w celu zapewnienia ciągłości działania, przygotowano serwer zapasowy zawierający dziennik urzędowy, synchronizowany w stałych odstępach czasu, który może zostać uruchomiony w razie awarii serwera głównego. Brak dostępności dziennika urzędowego sygnalizowany jest przez system monitoringu sieciowego. Po zgłoszeniu alarmu administrator podejmuje decyzję o ewentualnym przełączeniu systemu na serwer zapasowy.*

W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich na ogół prowadzono rejestry awarii, np. w **Warmińsko-Mazurskim UW** prowadzono ogólny rejestr zgłoszeń dotyczących pracy systemów informatycznych Urzędu, poza tym system elektronicznego dziennika posiadał też własny system automatycznej rejestracji zdarzeń. W dwóch UW nie dokumentowano zgłoszeń dotyczących awarii, przerw w działaniu strony dziennika urzędowego, podjętych czynności naprawczych oraz informacji o osobach je wykonujących.

*W **Łódzkim UW** nie rejestrowano wyników monitorowania ciągłości działania strony internetowej, na której publikowano dziennik urzędowy. Dostawca zewnętrzny zobowiązał się w umowie do zapewnienia ciągłości działania ww. strony, jednak do przekazywanych do UW faktur nie załączano raportu z ciągłości działania tej strony. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli wskazał, że „przypadki awarii zdarzają się bardzo rzadko, nie zaistniała więc potrzeba ich odnotowania. W przypadku długotrwałej, poważnej awarii systemu, zostałaby sporządzona stosowna notatka służbowa, a w skrajnych przypadkach wszczęta procedura dotycząca kar umownych”.*

*W **Śląskim UW** nie dokumentowano zgłoszeń dotyczących awarii, podjętych czynności naprawczych oraz informacji o osobach je wykonujących. Było to niezgodne z przyjętym w UW dokumencie Polityka bezpieczeństwa (§ 13 ust. 3). Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego UW podał, że rejestracji zaprzestano z powodu dużej ilości zgłoszeń w połączeniu z brakiem precyzji w określaniu problemu przez użytkowników i istotną ilością nieuzasadnionych zgłoszeń. W takiej sytuacji rejestracja zgłoszeń i dokumentowanie awarii zabierała często więcej czasu niż faktyczne prace mające na celu jej usunięcie.*

Występujące w 2012 r. przerwy w dostępie do stron wojewódzkich dzienników urzędowych były zwykle sporadyczne i krótkotrwałe (od kilku do kilkudziesięciu minut). Najdłuższa przerwa w działaniu dziennika urzędowego wystąpiła w **Wielkopolskim UW**, gdzie wystąpiła jednorazowa przerwa w działaniu serwera w dniach 24-25 marca 2012 r. (sobota i niedziela), spowodowana nieprawidłową konfiguracją systemu, oraz w **Warmińsko-Mazurskim UW**, gdzie dziennik urzędowy był niedostępny przez 5 godzin.

Zgodnie z dobrymi praktykami⁸³, kopie zapasowe informacji i oprogramowania powinny być regularnie tworzone i testowane, zgodnie z ustaloną polityką wykonywania kopii zapasowych. Ponadto, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12) lit. b) i e) w związku z § 23 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego

⁸³ Przyjętymi m.in. w pkt A.10.5.1, załącznika A do Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001:2007 *Technika informatyczna, Techniki bezpieczeństwa, Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji, Wymagania.*

warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie m.in. zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii i zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych. Systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne funkcjonujące w dniu wejścia w życie ww. rozporządzenia należy dostosować do wymagań, o których wyżej mowa, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia.

W trzech UW (Łódzkim, Kujawsko-Pomorskim i Świętokrzyskim) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie tworzenia i przechowywania kopii zapasowych systemów publikujących dzienniki urzędowe oraz kopii zapasowych ogłoszonych aktów prawnych. Na przykład:

W Kujawsko-Pomorskim UW w okresie od 28 września do 4 października 2012 r. nie wykonywano kopii bezpieczeństwa systemu służącego do publikacji aktów prawnych. Skutkowało to brakiem na serwerze backupowym repozytoriów za ww. okres oraz kopii dla 71 pozycji Dziennika ogłoszonych w tym okresie. Było to niezgodne z § 8 pkt 3 dokumentu pn. Polityka bezpieczeństwa systemów informatycznych Urzędu, zgodnie z którą kopie takie mają być wykonywane codziennie. Jak wyjaśniano, powyższa nieprawidłowość była skutkiem zbyt dużego obciążenia systemu wykonującego kopie zapasowe. W trakcie kontroli NIK wdrożono system monitorujący usługi działające na serwerze – w przypadku nieprawidłowego działania jakiejś usługi (w tym o niepowodzeniu wykonywania kopii bezpieczeństwa) informatycy Urzędu zostają o tym fakcie powiadomieni drogą elektroniczną (e-mail i sms). Ponadto, do 8 października 2012 r. nie odtwarzano kopii zapasowych systemu publikującego dzienniki urzędowe. Serwery systemu publikującego akty prawne oraz wykonujące kopie zapasowe zlokalizowane były w tym samym pomieszczeniu, a sporządzone kopie bezpieczeństwa nie były przenoszone na zewnętrzny nośnik danych. W trakcie kontroli NIK zatwierdzono procedurę wykonywania kopii zapasowych dziennika, która zakłada przenoszenie kopii zapasowych na zewnętrzny nośnik danych i przechowywanie jej poza serwerownią Urzędu oraz weryfikację i odtwarzanie wykonanych kopii zapasowych.

W Świętokrzyskim UW kopie zapasowe były przechowywane w sposób niezgodny z przyjętą Instrukcją dotyczącą zasad przetwarzania danych w sieci komputerowej UW, stanowiącą integralną część „Polityki Bezpieczeństwa Informacji UW”. W ww. Instrukcji przyjęto, że kopie zapasowe przechowywane będą przez okres czterech tygodni, natomiast w trakcie kontroli, ustalono, że przechowywano kopie zapasowe tylko z sześciu dni. Powyższą nieprawidłowość tłumaczono względami technicznymi. Ponadto wskazano, że problemy te zostaną rozwiązane po wdrożeniu centralnego zarządzania kopiami zapasowymi, wykorzystującego bibliotekę taśmową.

W Łódzkim UW nie tworzone oraz nie przechowywano kopii zapasowych i archiwizacyjnych aktów prawnych w postaci elektronicznej ogłoszonych w Łódzkim Dzienniku Urzędowym. Urząd nie ubiegał się również o dostęp oraz dostarczenie ww. kopii. Dopiero w trakcie kontroli NIK, dostawca zewnętrzny na potrzeby oględzin udostępnił pracownikowi UW login i hasło dostępu do kopii zapasowych aktów prawnych ogłoszonych w Łódzkim Dzienniku Urzędowym. Powyższą nieprawidłowość tłumaczono faktem, że kopie wykonuje dostawca zewnętrzny, z którym zawarto umowę hostingu. Wojewoda Łódzki wyjaśnił, że od 14 września 2012 r. UW posiada już stały dostęp do kopii zapasowych opublikowanych w Łódzkim Dzienniku Urzędowym. Ponadto Wojewoda Łódzki wskazał, że (...) nie ubiegał się o dostęp do kopii zapasowych, ponieważ nie zaistniały przyczyny, które by tego wymagały. (...) Wojewoda Łódzki w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wskazał, że zasady tworzenia i przechowywania kopii zapasowych oraz archiwalnych opublikowanych aktów prawnych zostaną opracowane i umieszczone w PBI.

Zgodnie z dobrymi praktykami (pkt 10.2 normy PN-ISO/IEC 17799) zaleca się, regularne monitorowanie i przegląd usług, raportów i zapisów dostarczanych przez stronę trzecią oraz regularne przeprowadzanie audytów. Ma to zapewnić, że wszystkie dostarczane usługi spełniają wszystkie wymagania ustalone z dostawcą, gdyż odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie informacji pozostaje po stronie zlecającej, tj. w tym przypadku wojewody.

Zarządzanie podpisami elektronicznymi

W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich nie wdrożono pisemnych zasad w zakresie obsługi i przechowywania udostępnionych pracownikom podpisów elektronicznych, z wyjątkiem Zachodniopomorskiego UW. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w użytkowaniu i przechowywaniu udostępnionych podpisów elektronicznych. Podpisy te zostały zabezpieczone przed dostępem i nieuprawnionym użyciem osób trzecich, m.in. poprzez przechowywanie ich w sejfach, zamykanych szafach.

Zgodnie z dobrymi praktykami (norma ISO PN-ISO/IEC 17799:2007) zaleca się wdrożenie zarządzania kluczami, w tym m.in. procedur generowania, otrzymywania, przekazywania użytkownikom, przechowywania, zmiany lub aktualizacji, unieważniania.

Procedury awaryjnego ogłaszania aktów prawnych

NIK pozytywnie ocenia opracowanie w Wielkopolskim UW i Pomorskim UW procedury na wypadek awaryjnego ogłaszania aktów prawnych w formie papierowej w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej. Brak takiej procedury w pozostałych sześciu UW⁸⁴ tłumaczono głównie niskim ryzykiem i brakiem takiego obowiązku w przepisach. Na przykład:

Wojewoda Śląski wyjaśnił, że w chwili obecnej taka procedura została wstępnie opracowana i jest na etapie konsultacji.

W Świętokrzyskim UW wyjaśniano, że przepisy prawa nie nakładają na wojewodę obowiązku opracowania procedury ogłaszania awaryjnego aktów prawnych. W przypadku braku możliwości opublikowania aktu w wersji elektronicznej UW stosuje procedury, które były powszechne przed wprowadzeniem zmiany ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i funkcjonowały prawidłowo. Od momentu wdrożenia istniejącego oprogramowania nie miała miejsce żadna awaria systemu uniemożliwiająca publikowanie aktu w wersji elektronicznej.

Zdaniem NIK, brak opracowania i wdrożenia planu działania na wypadek wystąpienia konieczności wydawania dzienników urzędowych w formie papierowej, może niekorzystnie wpływać na realizację obowiązków w zakresie niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych. Opracowanie takiego planu może przyczynić się do sprawnego i skutecznego reagowania w razie wystąpienia wspomnianej wyżej sytuacji.

3.3.2. Realizacja przez wojewodów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Wojewódzkie dzienniki urzędowe w postaci elektronicznej

Analiza stron internetowych wojewódzkich dzienników urzędowych prowadzonych przez kontrolowane jednostki (osiem) wykazała, że od 1 stycznia 2012 r., dzienniki urzędowe kontrolowanych województw wydawane były zgodnie z przepisem art. 2a ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, tj. w postaci elektronicznej i publikowane na odrębnych stronach internetowych. Na stronach siedmiu z ośmiu kontrolowanych urzędów wojewódzkich zamieszczano wyłącznie informacje związane z aktami podlegającymi ogłoszeniu oraz elementy określone w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, w tym:

- nazwę dziennika urzędowego,
- godło Rzeczypospolitej Polskiej,

⁸⁴ Dotyczy UW: Kujawsko-Pomorskiego, Łódzkiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Zachodniopomorskiego.

- nazwę organu wydającego dziennik urzędowy z wyjątkiem trzech urzędów wojewódzkich⁸⁵,
- odnośniki do poszczególnych pozycji dziennika, odnośniki do narzędzi służących do wyszukiwania ogłoszonych aktów podlegających ogłoszeniu,
- informację o dostępie i sposobie zabezpieczenia (z wyjątkiem dwóch urzędów wojewódzkich⁸⁶),
- odnośniki do certyfikatów osób upoważnionych do podpisywania aktów prawnych podlegających ogłoszeniu z wyjątkiem jednego urzędu wojewódzkiego⁸⁷,
- odnośniki do aplikacji służących do weryfikacji podpisów elektronicznych.

W trakcie kontroli NIK, brakujące elementy zostały uzupełnione. W przypadku **Łódzkiego UW** na stronie internetowej wojewódzkiego dziennika urzędowego umieszczona była ikona z aktywnym linkiem do strony producenta oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia elektronicznego dziennika urzędowego, co było niezgodne z § 7 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli NIK.

Badanie przeprowadzone na próbie 160 losowo wybranych aktów prawnych ogłoszonych w wojewódzkich dziennikach urzędowych po 1 stycznia 2012 r.⁸⁸ wykazało, że spełniały one wymagania techniczne określone w *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz w *rozporządzeniu w sprawie wymagań technicznych*, tj. zostały ogłoszone we właściwym formacie (PDF i XML), na podstawie przekazanych przez właściwe organy aktów prawnych w formie dokumentu elektronicznego opatrzonych, zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy bezpiecznym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu prawnego organ, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu tego organu (§ 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*). Autentyczność i integralność aktów publikowanych w dziennikach wojewódzkich, zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, zagwarantowana była bezpiecznym podpisem elektronicznym wojewodów lub osób upoważnionych.

Na stronach internetowych dwóch wojewódzkich dzienników urzędowych (**Kujawsko-Pomorskiego i Łódzkiego UW**) udostępniono niepoprawnie działające narzędzie służące do dokonywania weryfikacji podpisów elektronicznych, którymi opatrywano ogłaszane w tych dziennikach akty prawne. Skutkowało to negatywną weryfikacją sygnatury podpisu na niektórych aktach prawnych. W wyjaśnieniach podano m.in., że przyczyną negatywnej weryfikacji było nieprzeprowadzenie aktualizacji pliku zawierającego informacje o certyfikatach głównych, na podstawie których realizowany jest proces weryfikacji podpisu złożonego pod aktem. Błędy te zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

Terminowość publikacji aktów prawnych

Analiza czasu trwania ogłaszania aktów prawnych w kontrolowanych urzędach wojewódzkich (tj. okresu pomiędzy datą wpływu wniosków o ogłoszenie aktów prawnych, a ich ogłoszeniem w wojewódzkich dziennikach urzędowych) wykazała, że w 2012 r. na 160 zbadanych aktów prawnych, 59 (tj. 36,9%) ogłoszono w terminie do trzech dni roboczych od dnia ich wpływu do urzędu. W przypadku 101 aktów (tj. 63,1%) ich ogłoszenie nastąpiło po upływie od czterech

⁸⁵ Dotyczy UW: Kujawsko-Pomorskiego, Łódzkiego i Warmińsko-Mazurskiego.

⁸⁶ Dotyczy UW: Kujawsko-Pomorskiego i Łódzkiego.

⁸⁷ Na stronie głównej Dziennika Urzędowego Województwa Pomorskiego nie umieszczono odnośników do certyfikatów trzech osób upoważnionych do podpisywania aktów podlegających ogłoszeniu.

⁸⁸ Badanie przeprowadzono na losowo wybranej próbie 20 aktów prawnych w każdym z ośmiu skontrolowanych urzędów wojewódzkich. Losowania dokonano z użyciem narzędzia informatycznego „Pomocnik kontrolera” – losowanie proste.

do 126 dni. W dwóch urzędach wojewódzkich⁸⁹ najdłuższy termin ogłoszenia aktów prawnych nie przekraczał 19 dni, w jednym urzędzie⁹⁰ sięgał 29 dni roboczych, zaś w pozostałych pięciu urzędach wojewódzkich⁹¹ stwierdzono przypadki ogłoszenia aktów prawnych w terminie przeszło 30 dni od dnia ich wpływu do urzędu (w tym w jednym przypadku najdłuższy okres wyniósł 126 dni⁹²).

Długi termin ogłaszania aktów prawnych uzasadniano przede wszystkim koniecznością przeprowadzenia procedury nadzorczej wojewody pod kątem zgodności tego aktu z prawem, znaczną ilością wpływających wniosków, pracochłonnością przygotowania aktów do ogłoszenia (w szczególności uchwał budżetowych) oraz niewystarczającą obsadą kadrową. Na przykład:

***W Wielkopolskim UW** wskazywano m.in., że brak jest ustawowej definicji pojęcia „niezwłocznie”, wobec czego, poprzez takie określenie należy rozumieć dokonanie danej czynności bez zbędnej zwłoki. Wobec faktu, iż Wojewoda jest zarówno organem wydającym wojewódzki dziennik urzędowy, jak i organem sprawującym nadzór nad aktami prawnymi jednostek samorządu terytorialnego, proces publikacji aktów prawnych podlegających nadzorowi wojewody jest poprzedzany postępowaniem nadzorczym oceniającym ich zgodność z prawem.*

***Wojewoda Łódzki** w wyjaśnieniach podał m.in., że 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. Jak wskazał, 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 (...). Wojewoda podał, że 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.*

Wymóg niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych został określony w art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Oznacza to, że ogłoszenie aktu normatywnego powinno 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 art. 13 pkt 8a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego również ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W jednym urzędzie wojewódzkim⁹³, trzy spośród dziewięciu rozstrzygnięć nadzorczych wojewody dotyczących uchwał gmin podjętych w 2012 r. w sprawie przyjęcia programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zostały ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po 169 i 175 dniach od dnia ich wydania.

W trakcie kontroli odnotowano również przypadki niepublikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w sprawie zmian w budżetach tych jednostek na 2012 r.⁹⁴ oraz załączników stanowiących integralną

⁸⁹ UW: Kujawsko-Pomorski i Zachodniopomorski.

⁹⁰ Pomorski UW.

⁹¹ UW: Łódzki, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski.

⁹² W Warmińsko-Mazurskim UW.

⁹³ Kujawsko-Pomorski UW.

⁹⁴ Dotyczy dwóch UW: Śląskiego i Wielkopolskiego.

część uchwał w sprawie budżetu na rok 2012 r. jednostek samorządu terytorialnego⁹⁵, czym naruszono art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* (o czym szerzej na str. 53-54 Informacji). NIK pozytywnie oceniła fakt, że Wojewoda Śląski po zakończeniu kontroli rozpoczął publikację tych uchwał w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Udostępnianie aktów prawnych

Siedmiu z ośmiu objętych kontrolą wojewodów wywiązało się z obowiązku nałożonego art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 3a oraz art. 29b *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* nieodpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego, wojewódzkich dzienników urzędów oraz Dziennika UE⁹⁶ do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego (z wyjątkiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego). W tym celu na stronach internetowych urzędów i stronach BIP zamieszczano odesłania (linki przekierowujące) do stron internetowych www.dziennikustaw.gov.pl, www.monitorpolski.gov.pl oraz do stron wojewódzkich dzienników urzędowych. Osobom zainteresowanym umożliwiono w urzędach wojewódzkich dokonanie wglądu i pobranie w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych zamieszczonych na ww. stronach. W trakcie kontroli w Kujawsko-Pomorskim UW ustalono, że na stanowisku komputerowym utworzonym w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu nie było możliwości wglądu do dzienników urzędowych z powodu zablokowania w Urzędzie stron internetowych udostępniających te dzienniki. Było to niezgodne z przepisem art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 29b *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, gdyż nie udostępniono Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru Dziennika UE w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Uwagi NIK dotyczyły niezamieszczenia na tablicach ogłoszeń w siedzibach czterech urzędów wojewódzkich⁹⁷, bądź na ich stronach internetowych, informacji o możliwości uzyskania dostępu, jak i możliwości, wydrukowania aktu prawnego. Na przykład:

W Śląskim UW w Biurze Obsługi Klienta Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego utworzono pięć stanowisk komputerowych z bezpłatnym dostępem, za pośrednictwem sieci Internet, do aktów prawnych w wersji elektronicznej. Stanowiska te podłączono do drukarki, co umożliwiało sporządzenie wydruku. Na elektronicznej tablicy ogłoszeń, zawieszanej nad wejściem do Biura Obsługi, a także na stronie internetowej Urzędu nie zawarto informacji o udostępnieniu ww. stanowisk dla zainteresowanych. Na stronie internetowej Urzędu nie zawarto także informacji o możliwości wydrukowania potrzebnego aktu prawnego.

Wojewodowie objęci kontrolą zapewnili zainteresowanym dostęp do aktów normatywnych podlegających ogłoszeniu w papierowych dziennikach urzędowych wydawanych do końca 2011 r., w szczególności:

- umieścili na stronach BIP urzędów informacje o możliwości wglądu do papierowych dzienników urzędowych we wskazanym miejscu w urzędzie wojewódzkim;
- wyznaczyli miejsce do dokonywania wglądu oraz kopii tych aktów⁹⁸;

⁹⁵ Dotyczy Kujawsko-Pomorskiego UW, gdzie stwierdzono, że spośród 147 uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego ogłoszonych w wojewódzkim dzienniku urzędowym w 2012 r., 70 uchwał gmin i powiatów zostało ogłoszonych bez załączników stanowiących ich integralną część.

⁹⁶ Brak odnośnika do zbiorów Dziennika UE na stronie internetowej Łódzkiego UW, zostało, jak wyjaśnił Wojewoda Łódzki niezwłocznie naprawione.

⁹⁷ Dotyczy UW: Łódzkiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

⁹⁸ Np. w archiwum zakładowym, w wydziałach odpowiedzialnych za obsługę urzędu bądź na stanowiskach ds. redakcji dziennika urzędowego.

- udostępniali ww. akty na wniosek zainteresowanych poprzez ich zeskanowanie i przesłanie na wskazany adres e-mail;
- zamieszczali na stronach internetowych BIP (bądź na stronach wojewódzkich dzienników urzędowych) także akty prawne wydane przed 1 stycznia 2012 r.

Sześciu z ośmiu objętych kontrolą wojewodów (łódzki, Pomorski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski, Wielkopolski i Zachodniopomorski) ustaliło cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, do czego zobowiązywał art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Cenę tą skalkulowano zgodnie z zapisami ww. artykułu, tj. w oparciu o ponoszone w urzędach wojewódzkich koszty wydruków (w tym m.in. koszty energii elektrycznej, zakupu papieru, tonerów i tuszów).

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w Kujawsko-Pomorskim UW, w którym nie ustalono ceny arkusza wydruku aktów normatywnych, oraz w Śląskim UW gdzie wysokość opłaty za wydruki aktów prawnych została ustalona bez kalkulacji ceny wydruku jednej strony aktu normatywnego, przyjmując koszt nabycia jednej strony Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego w formie papierowej z 2010 r. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował o pracach zmierzających do wydania zarządzenia, w którym określona zostanie cena wydruku strony aktu prawnego. Wojewoda Śląski, w związku z wnioskiem pokontrolnym NIK, dokonał kalkulacji ceny wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

3.4 Realizacja przez starostów oraz wójtów zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

3.4.1. Działania starostów oraz wójtów w celu realizacji zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Działania organizacyjne w zakresie przygotowania aktów prawnych w postaci elektronicznej

Kontrolą NIK w zakresie podjętych działań organizacyjnych w celu realizacji zadań w zakresie przekazywania do ogłoszenia oraz udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej objęto 24 jednostki samorządu terytorialnego (w tym 16 gmin⁹⁹ i osiem powiatów¹⁰⁰). W jednostkach tych, zadania związane z gromadzeniem, udostępnianiem oraz przekazywaniem do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawnych oraz udostępnianiem zbiorów aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej przypisane były określonym komórkom organizacyjnym¹⁰¹ lub samodzielnym stanowiskom pracy. We wszystkich skontrolowanych urzędach gmin i starostwach osoby wykonujące zadania związane z promulgacją aktów prawnych realizowały równolegle również inne obowiązki. Uwagi NIK dotyczące rozwiązań organizacyjnych w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej sformułowano w pięciu badanych jednostkach. Dotyczyły one:

- braku w regulaminach organizacyjnych urzędów j.s.t. przypisania zadań związanych z tworzeniem aktów prawnych oraz ich przekazywaniem do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁰²,

⁹⁹ Dotyczy gmin: Bartoszyce (gmina miejska), Borne Sulinowo, Czarna Dąbrówka, Czersk, Kęsowo, Mierzęcice, Mrągowo, Nieszawa, Ożarów, Ryczywół, Sędziejowice, Słupca, Starachowice, Strumień, Świeszyno, Wieluń.

¹⁰⁰ Dotyczy powiatów: brodnickiego, gdańskiego, giżyckiego, gryfickiego, łaskiego, mikołowskiego, staszowskiego, średzkiego.

¹⁰¹ Wydziały, referaty, biura. Zazwyczaj były to dwie komórki (stanowiska) odpowiedzialne za obsługę rady gminy (powiatu) i obsługę informatyczną.

¹⁰² Dotyczy gmin: Bartoszyce (gmina miejska) i Słupca oraz powiatu gdańskiego.

- nieuwzględnienia zadań związanych z tworzeniem, przekazywaniem do ogłaszania aktów prawnych oraz publikowaniem ich z zbiorze aktów prawa miejscowego w zakresach obowiązków pracowników¹⁰³,
- powierzeniu zastępcy kierownika Wydziału Organizacyjno-Prawnego w Starostwie Powiatowym w Środzie Wielkopolskiej obowiązków w zakresie nadawania pracownikom uprawnień do logowania, co było niezgodne z obowiązującą Polityką Bezpieczeństwa Informacji.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dla każdego pracownika w formie dokumentu powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (standard kontroli zarządczej nr 3 i 10).

We wszystkich objętych badaniem urzędach j.s.t. podejmowano działania organizacyjne mające na celu przygotowanie pracowników oraz urzędów do realizacji nowych obowiązków.

Działania te polegały głównie na szkoleniu pracowników, zakupie oprogramowania do edycji aktów prawnych w formacie XML, wyodrębnieniu zbiorów aktów prawa miejscowego na stronach internetowych urzędów, udostępnieniu na stronach internetowych urzędów linków do dzienników urzędowych (tj. do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz wojewódzkich dzienników urzędowych), przygotowaniu stanowisk komputerowych do udostępniania aktów prawnych w postaci elektronicznej. Szkolenia dotyczyły m.in. nowych zasad publikacji aktów prawnych, elektronicznego obiegu dokumentów, obsługi oprogramowania do edycji aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Ponoszone w okresie 2011 r. – 2012 r. (I połowa) wydatki związane z elektroniczną publikacją aktów prawnych dotyczyły głównie zakupu podpisów elektronicznych, oprogramowania antywirusowego oraz usług dostępu do sieci Internet i obsługi BIP. Wydatki te miały charakter wspólny dla wszystkich wydatków działalności urzędów gmin/starostw. Jedynymi wydatkami bezpośrednio związanymi z elektroniczną promulgacją aktów prawnych były zakupy licencji oprogramowania służącego do edycji aktów prawnych w postaci elektronicznej. Wydatki takie poniosło 17 z 24 skontrolowanych jednostek. Pozostałe siedem¹⁰⁴ jednostek korzystało z bezpłatnej wersji takiego oprogramowania. Na wydatki w powyższym zakresie kontrolowane jednostki nie otrzymywały dotacji z budżetu państwa.

Kontrola NIK wykazała, że zbiory aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej udostępniane były głównie na serwisach Biuletynu Informacji Publicznej jednostek, których prowadzenie zlecano podmiotom zewnętrznym. W dwóch przypadkach¹⁰⁵ jednostki w celu udostępniania zbioru aktów prawa miejscowego korzystały z portalu udostępnionego przez dostawcę zewnętrznego (www.prawomiejscowe.pl). W kontrolowanych j.s.t. nie występowały istotne problemy z ciągłością działania serwisów, na których udostępniano akty prawne jednostek samorządu terytorialnego. Kierownicy kontrolowanych j.s.t. wskazywali, że przerwy w działaniu miały incydentalny i krótkotrwały charakter. Monitorowanie działania stron serwisów dokonywane było przez pracowników urzędów na bieżąco i nie rejestrowano jego wyników. Na przykład:

*W Urzędzie **Gminy Kęsowo**, wyjaśniono że pracownicy Urzędu monitorują codziennie dostęp do strony BIP, poprzez przeglądanie jej zawartości, natomiast firma zewnętrzna posiada odpowiednie narzędzia do monitorowania ciągłości działania strony. Dostawca zewnętrzny podał, że nie są wykonywane raporty*

¹⁰³ Dotyczy gmin: Bartoszyce (gmina miejska), Kęsowo, Słupca.

¹⁰⁴ Dotyczy gmin: Czarna Dąbrówka, Mierzęcice, Nieszawa, Słupca, Świeszyno oraz powiatów: gdańskiego i giżyckiego.

¹⁰⁵ Dotyczy gminy Ciechocin i powiatu mikołowskiego.

z ciągłości działania strony, a „w przypadku zgłoszenia jakiegokolwiek problemu z dostępem do strony BIP, niezależnie od aplikacji, sytuacja jest analizowana i wyjaśniana”.

Bezpieczeństwo informacji

Ustalono, że trzy jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁶ z 24 objętych kontrolą nie posiadały żadnych dokumentów regulujących kwestie bezpieczeństwa informacji w urzędzie.

Pozostałe 21 j.s.t. objętych badaniem, opracowało i wdrożyło procedury regulujące politykę bezpieczeństwa informacji, jednakże dokumenty te dotyczyły zarządzania bezpieczeństwem danych osobowych¹⁰⁷. W wyjaśnieniach wskazywano m.in., że dokumenty te mają zastosowanie również przy przetwarzaniu danych dotyczących aktów prawnych. Tylko w jednej¹⁰⁸ z tych jednostek dokonywano aktualizacji przyjętych procedur bezpieczeństwa informacji. W pozostałych jednostkach takiej aktualizacji nie przeprowadzano, pomimo że od dnia ich przyjęcia upłynęło nawet kilkanaście lat, np. w *Urzędzie Gminy Ryczywół nie aktualizowano przez 13 lat obowiązującej w Urzędzie „Instrukcji postępowania w sytuacji naruszenia ochrony danych osobowych (...)”*.

NIK zwraca uwagę, że w dobrych praktykach (pkt 5.1 normy PN-ISO/IEC 17799) zaleca się opracowanie i stosowanie w organizacji polityki bezpieczeństwa informacji oraz jej aktualizację w ustalonych odstępach czasu lub w przypadku wystąpienia znaczących zmian. Ma to zapewnić jej ciągłą przydatność, adekwatność i skuteczność.

W 18 jednostkach¹⁰⁹ wskazano, że obecnie dokonywana jest lub dokonana zostanie w najbliższym czasie aktualizacja przyjętych polityk bezpieczeństwa informacji. Na przykład:

*W Urzędzie **Miasta Starachowice** obowiązywały wprowadzone w 2009 r. – Polityka Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcja Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Pierwszy zastępca Prezydenta Miasta wskazał, że „postanowienia zawarte w dotychczasowej Polityce Bezpieczeństwa (...) są stosowane do procedur związanych z przetwarzaniem wszystkich typów danych, również dla celów przetwarzania danych związanych z dokumentami elektronicznymi, które zawierają akty normatywne, które kolejno są przekazywane za pomocą środków komunikacji elektronicznej do dzienników urzędowych (...)”. Ponadto, jak wskazano w trakcie kontroli, przygotowywana jest zmiana dostosowująca obowiązującą ww. politykę bezpieczeństwa do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.*

Ustalenia kontroli wskazują, że w objętych kontrolą gminach i powiatach na ogół podejmowano działania w celu zabezpieczenia informatycznych zasobów urzędów gmin i powiatów, m.in. zabezpieczano stacje robocze poprzez bieżącą aktualizację oprogramowania antywirusowego, tworzone kopie zapasowe danych oraz przyjęto procedury bezpieczeństwa informacji.

W urzędach czterech gmin¹¹⁰ nie tworzone kopii zapasowych wydanych aktów prawnych w postaci elektronicznej, a czynności w tym zakresie zlecono podmiotom, które obsługują serwisy BIP. W przypadku dwóch gmin (Kęsowo i Nieszawa) w zawartych z dostawcami umowach nie zabezpieczono prawa do żądania wykonania i dostarczenia do urzędu kopii tych danych. W pozostałych dwóch gminach (Czarna Dąbrówka i Czersk) w umowach z dostawcami zewnętrznymi przewidziano obowiązek tworzenia kopii zapasowych danych oraz ich ewentualnego przekazania

¹⁰⁶ Dotyczy gmin: Kęsowo i Nieszawa oraz powiatu łaskiego.

¹⁰⁷ Były to zwykle polityki bezpieczeństwa danych osobowych oraz instrukcje zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych.

¹⁰⁸ W Starostwie Powiatowym w Mikołowie wprowadzoną zarządzeniem Starosty w dniu 8 września 2009 r. Politykę Bezpieczeństwa Informacji aktualizowano dwukrotnie – w dniu 27 października 2011 r. w zakresie udostępniania danych osobowych oraz 30 lipca 2012 r. w zakresie osób pełniących funkcję administratorów systemów papierowych.

¹⁰⁹ Dotyczy gmin: Bartoszyce (gmina miejska), Borne Sulinowo, Czersk (aktualizacji dokonano w trakcie kontroli), Mrągowo, Ożarów, Ryczywół, Sędziejowice, Słupca, Starachowice, Strumień, Świeszyno (aktualizacji dokonano w trakcie kontroli), Wieluń oraz powiatów: brodnickiego, gdańskiego, giżyckiego, gryfickiego, staszowskiego i średzkiego.

¹¹⁰ Dotyczy gmin: Czarna Dąbrówka, Czersk, Kęsowo i Nieszawa.

do urzędu. Żadna z wyżej wskazanych czterech jednostek nie występowała do dostawców zewnętrznych o przekazanie sporządzonych kopii zapasowych danych. **Zgodnie z dobrymi praktykami (pkt 10.2 normy PN-ISO/IEC 17799) zaleca się, regularne monitorowanie i przegląd usług, raportów i zapisów dostarczanych przez stronę trzecią oraz regularne przeprowadzanie audytów.** Ma to zapewnić, że dostarczane usługi spełniają wszystkie wymagania ustalone z trzecią stroną. Należy zaznaczyć, iż pomimo że usługi w tym zakresie zostały powierzone podmiotowi zewnętrznemu, to odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie informacji pozostaje w jednostce zlecającej.

W dwóch starostwach powiatowych kopie zapasowe danych sporządzano niezgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. I tak:

W Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim kopie zapasowe prowadzonego zbioru aktów prawa miejscowego wykonywano raz do roku. Było to niezgodne z obowiązującymi w Starostwie uregulowaniami, które stanowiły że kopie należy wykonywać na bieżąco, obowiązkowo na koniec każdego miesiąca. Kontrola ustaliła, że ostatnią kopię zapasową danych zawierających akty prawa miejscowego (na nośniku CD) utworzono 28 grudnia 2011 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Organizacyjnego w Starostwie wyjaśniając powyższą nieprawidłowość, wskazał że spowodowane to jest niedużą liczbą wytwarzanych dokumentów. Wskazał też, że komputer posiada dwa dyski twarde, co jego zdaniem zwiększa niezawodność i bezpieczeństwo danych.

W Starostwie Powiatowym w Staszowie przechowywano kopie zapasowe danych wykonane w ostatnich pięciu dniach roboczych. Zgodnie z obowiązującą w tym zakresie Instrukcją zarządzania (...), kopie zapasowe danych tworzy się codziennie, a kopia miesięczna powinna zostać nagrana na nośnik zewnętrzny i przechowywana przez pięć lat.

W jednym urzędzie¹¹¹ w 2012 r. nie sporządzono kopii zapasowych ustanowionych aktów prawa miejscowego. Spowodowane to było niewłaściwym przechowywaniem aktów prawnych w postaci elektronicznej przez pracownika odpowiedzialnego za zadania związane z obsługą aktów prawnych. Ostateczne wersje aktów prawnych w postaci elektronicznej umieszczał w folderze, który nie był zsynchronizowany z serwerem wykonującym kopie zapasowe dokumentów. W trakcie kontroli dokonano zmiany usytuowania folderu zawierającego akty prawne stanowione przez organy jednostki i w dniu 7 listopada 2012 r. sporządzono kopię zapasową aktów prawnych przyjętych w 2012 r.

Podpisy elektroniczne

W żadnej z kontrolowanej jednostek nie ustalono pisemnych zasad w zakresie obsługi i przechowywania udostępnionych pracownikom bezpiecznych podpisów elektronicznych. Ustalono jednak, że w większości urzędów podpisy te zostały właściwie zabezpieczone przed dostępem i nieuprawnionym użyciem osób trzecich (m.in. poprzez przechowywanie ich w sejfach, zamykanych szafach, itp.). Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono tylko w jednej jednostce¹¹². **Zgodnie z normą ISO PN-ISO/IEC 17799:2007 zaleca się wdrożenie zarządzania kluczami, w tym m.in. procedur generowania, otrzymywania, przekazywania użytkownikom, przechowywania, zmiany lub aktualizacji, unieważniania.**

¹¹¹ Urząd Miasta i Gminy Ożarów.

¹¹² Gmina Nieszawa.

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

W odniesieniu do wszystkich 120 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego ocenie poddano:

- wywiązywanie się organów gmin i powiatów z obowiązku przekazywania do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawa miejscowego i innych aktów prawnych, o których mowa w art. 13 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*,
- terminowość przekazywania aktów prawa miejscowego do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- spełnianie przez przekazywane do ogłoszenia akty prawne wymagań określonych w obowiązujących przepisach (tj. sporządzanie ich w postaci dokumentów elektronicznych w prawidłowym formacie i opatrywanie ważnym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu),
- prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy gminy i powiatu,
- zapewnienie możliwości wglądu i pobrania aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- wywiązywanie się z obowiązku ustalenia cen wydruku aktów prawnych.

Kontrolą w powyższym zakresie objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do zakończenia kontroli w danej j.s.t.

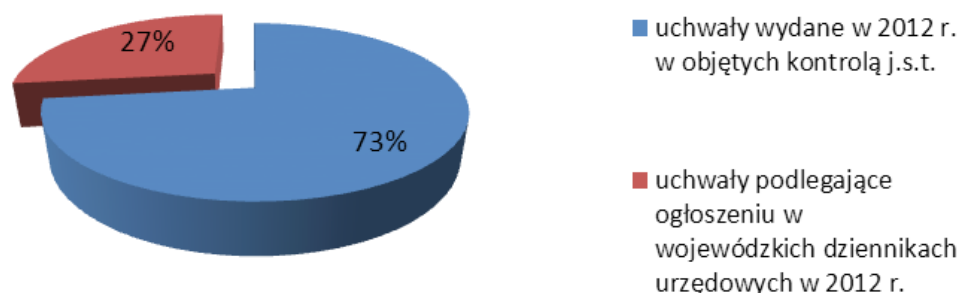
Realizacja zadań związanych z ogłaszaniem aktów prawnych

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w badanym okresie w skontrolowanych j.s.t. podjęto łącznie 6 334 uchwał, z czego 1 711 uchwał (27%) podlegało obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych, stosownie do przepisów *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Kontrola wykazała, że przekazanych do ogłoszenia zostało łącznie 1 292 uchwał (75,5% spośród podlegających opublikowaniu).

Procentowy udział uchwał podlegających ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych do uchwał wydanych w badanym okresie 2012 r. w kontrolowanych j.s.t. przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Procentowy udział uchwał podlegających ogłoszeniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych do uchwał wydanych w badanym okresie 2012 r. kontrolowanych j.s.t.



Źródło: Wyniki kontroli

Spośród 120 j.s.t. objętych kontrolą w 77 (64,2%) stwierdzono nieprawidłowości polegające na **nieprzekazywaniu do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał wprowadzających zmiany w uchwałach budżetowych gmin i powiatów**. Ustalono, że jednostki te nie przekazały do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych łącznie 396 uchwał rad gmin i powiatów dotyczących zmian w budżecie na rok 2012, tj. 33,3% spośród 1 189 uchwał podlegających w 2012 r. ogłoszeniu w tych jednostkach. Tłumaczono to głównie brakiem jednoznacznych przepisów wskazujących na obowiązek publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał zmieniających budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz powoływano się na stanowisko regionalnych izb obrachunkowych w tej sprawie. Na przykład:

Starosta Powiatu Gryfickiego jako przyczynę nieprzekazania do ogłoszenia uchwał dotyczących zmian w budżecie Powiatu na rok 2012 wskazał m.in., że zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obowiązku publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwały budżetowe. Jak podał, stanowisko to potwierdziła Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, która w piśmie z dnia 22 sierpnia 2012 r. stwierdziła, że zgodnie z art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych obowiązku publikacji podlega wyłącznie uchwała budżetowa – przepis nie stanowi o obowiązku publikacji uchwał zmieniających budżet lub uchwały budżetowe. W ww. piśmie poinformowano Starostę, że w świetle powyższych uregulowań Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie badając uchwały o zmianie budżetu lub zmianie uchwały budżetowej będzie kwestionowało zapisy dotyczące ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

W złożonych wyjaśnieniach p.o. Wójta **Gminy Jejkowice** wskazała, że przyczyną nieprzekazania do publikacji uchwał nowelizujących budżet Gminy było respektowanie porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą Śląskim a Prezesem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, zgodnie z którym – jak poinformował Wojewoda Śląski – uchwały dotyczące zmian w budżecie gmin nie podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Wójt **Gminy Hażlach** podał w wyjaśnieniach, że uchwał nowelizujących budżet Gminy nie przekazywano do publikacji z uwagi na stanowisko Wojewody Śląskiego, zawarte w piśmie z 20 czerwca 2002 r., w którym stwierdzono, że nie podlegają one publikacji.

Sekretarz **Gminy Suchy Las** w wyjaśnieniach podała, że zgodnie z przyjętą wykładnią art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, do publikacji w dzienniku urzędowym przekazywana jest uchwała w sprawie uchwalenia budżetu, natomiast wszystkie zmiany publikowane są niezwłocznie na stronie BIP gminy. Wskazała też, że uchwały te (niezawierające w swej treści klauzuli o publikacji w dzienniku urzędowym) nigdy nie zostały w tym zakresie zakwestionowane przez organy nadzoru – Regionalną Izbę Obrachunkową i Wojewodę. Ponadto stwierdziła, że podobnie jak sprawozdanie z wykonania budżetu, uchwała budżetowa liczy kilkadziesiąt stron (wraz z licznymi załącznikami tworzonymi w arkuszu kalkulacyjnym) i nie jest możliwe każdorazowe przepisywanie takiej ilości danych do edytora aktów prawnych, z którego następuje przekazanie dokumentów do publikacji w dzienniku urzędowym.

Ustawa o finansach publicznych stanowi, że gospodarka środkami publicznymi jest jawna (art. 33 ust. 1). Również w samorządowych ustawach ustrojowych zawarto wymóg jawności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. I tak, zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym gospodarka finansowa gminy jest jawna, a wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Analogiczny zapis zawarto w art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym.

Artykuł 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Zdaniem NIK, uchwały dotyczące zmian w budżecie jednostek samorządu terytorialnego są aktami normatywnymi, z tym że – podobnie jak ustawa budżetowa – szczególnego rodzaju. W związku z tym uchwała wywołująca skutek w postaci jej zmiany także musi być aktem normatywnym. *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* nie zawiera odrębnych przepisów odnoszących się do publikacji aktów

zmieniających (nowelizacji). Tym niemniej nie ma wątpliwości co do tego, że są one objęte obowiązkiem publikacji albowiem ustawa zmieniająca ustawę jest także ustawą, rozporządzenie zmieniające rozporządzenie jest rozporządzeniem, a akt nowelizujący akt prawa miejscowego jest również aktem prawa miejscowego. Tak więc, uchwała zmieniająca uchwałę budżetową, będąc aktem normatywnym wewnątrznie obowiązującym, podlega – na mocy art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* – ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W tym przypadku nie mamy do czynienia z wyłączeniem obowiązku jej publikacji na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy. Należy również wskazać, że brak publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych zmian uchwał budżetowych jest również niezgodnym z realizacją zasady jawności finansów publicznych wyrażonej w art. 33 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*.

W 46 gminach¹¹³ i jednym powiecie¹¹⁴ (39,2%) nie przekazano do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych łącznie 47 sprawozdań rocznych z wykonania budżetów ww. jednostek samorządu terytorialnego za 2011 r., mimo wymogu określonego w art. 13 pkt 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Nieprzekazywanie do publikacji sprawozdań tłumaczono m.in. niedopatrzeniem i nadmiarem obowiązków oraz tym, że w uchwałach rad gmin zatwierdzających sprawozdania nie było informacji, iż podlegają one publikacji. W niektórych jednostkach (m.in. w gminach: Gołańcz, Stężyca, Kartuszy, Hażlach, Biesiekierz) sprawozdania te przekazano do ogłoszenia jeszcze w trakcie kontroli NIK.

W 17 gminach¹¹⁵ i w jednym powiecie¹¹⁶ (15%) stwierdzono również inne nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku przekazywania do ogłoszenia aktów normatywnych i innych aktów prawnych, o których mowa w art. 13 pkt 2, 6 i 10 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprzekazywania do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych:

- uchwał gmin, które stanowiły akty prawa miejscowego,
- innych aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne,
- porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych.

Na przykład:

W Gminie Dobrzyń nad Wisłą nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu opieki nad zabytkami na lata 2012 – 2015 dla Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą.

W Gminie Sulęcyno nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego trzech uchwał Rady Gminy dotyczących zatwierdzenia oraz zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Zdrowia w Sulęcynie, a także zmian w zasadach udzielania stypendiów sportowych (stanowiących akty prawa miejscowego).

W Gminie Kozy nie przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego trzech porozumień zawartych pomiędzy Gminą a Komendą Miejską Policji w Bielsku-Białej, w których Gmina zleciła dodatkowe zadania, polegające m.in. na zwiększeniu służby patrolowej na terenie gminy. Dotyczyły one

¹¹³ Dotyczy gmin: Biesiekierz, Bodzechów, Czarna Dąbrówka, Czarniejewo, Człopa, Dobrzany, Dobrzyń nad Wisłą, Elk, Gołańcz, Górzno, Hażlach, Kartuszy, Kęsowo, Kętrzyn, Kiełczygłów, Kunów, Łasin, Miłakowo, Mirosławiec, Murowana Goślina, Nieszawa, Nowy Dwór Gdański, Nowy Staw, Osiek, Ożarów, Pęczniew, Prostki, Przodkowo, Radomin, Rogóźno, Sierakowice, Skarszewy, Skoki, Słupca, Sośnicowice, Stegna, Stężyca, Strumień, Suchy Las, Świątki, Świeszyno, Trzcińsko – Zdrój, Tuczo, Wąpielski, Wejherowo, Wierzchnas.

¹¹⁴ Powiat mikołowski.

¹¹⁵ Dotyczy gmin: Bliżyn, Czarna Dąbrówka, Czersk, Dobrzyń nad Wisłą, Górzno, Hażlach, Kęsowo, Kozy, Lelów, Mierzęce, Mirosławiec, Radziechowy-Wieprz, Rogóźno, Stegna, Stężyca, Sulęcyno, Woźniki.

¹¹⁶ Powiat gdański.

zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a więc zadania określonego w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym. Nie przekazano również do publikacji porozumienia zawartego z Komendą Powiatową Straży Pożarnej w Bielsku-Białej w sprawie dofinansowania działań. Nieprzekazanie ww. porozumień naruszało regulację art. 13 pkt 6 lit. b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którą w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej.

Burmistrz **Gminy Górzno** nie przekazał do końca pierwszego kwartału 2012 r. do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego zestawienia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jej części, o którym mowa w art. 4a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹⁷ w zw. z art. 13 pkt. 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W sześciu urzędach gmin¹¹⁸ stwierdzono przypadki przekazania do ogłoszenia aktów prawnych bez załączników stanowiących ich integralną część. Na przykład:

W **Gminie Dobrzyń nad Wisłą** w dniu 30 stycznia 2012 r. przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego uchwałę budżetową bez dziewięciu załączników, czym naruszono art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W **Gminie Ciechocin** przekazano do ogłoszenia uchwałę w sprawie budżetu na rok 2012 bez ośmiu załączników. Natomiast zarządzenie Wójta nr 13/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ciechocin, rocznego sprawozdania z wykonania planu finansowego instytucji kultury oraz informacji o stanie mienia Gminy Ciechocin za 2011 r., przekazano bez sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2011 r.

Terminowość przekazywania aktów prawnych do publikacji

W art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych sformułowano zasadę niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych.

Badaniom w zakresie terminowości przekazywania aktów prawnych organów j.s.t. do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych oraz spełniania przez przekazywane do ogłoszenia akty prawne wymagań określonych w obowiązujących przepisach (tj. sporządzania ich w postaci dokumentów elektronicznych w prawidłowym formacie i opatrywania ważnym podpisem elektronicznym weryfikowalnym przy pomocy kwalifikowalnego certyfikatu) poddano ogółem 765 aktów prawnych przekazanych do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych (tj. 59,2%).

Kontrola NIK wykazała, że 184 akty (tj. 24%) przekazano wojewodom do ogłoszenia w terminie powyżej 7 dni od dnia ich podjęcia (dotyczyło to 53 z 120 badanych jednostek, tj. 44,2%). Zdaniem NIK przekazanie aktu do publikacji jest prostą czynnością techniczną. Nieuzasadniona zwłoka w przekazywaniu aktów powoduje opóźnienia w ich ogłaszaniu w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Opóźnienia w przekazywaniu aktów prawnych do ogłoszenia w większości badanych jednostek nie przekraczały kilkunastu dni, przy czym wystąpiły także przypadki opóźnień znacznie większych¹¹⁹, nawet do 301 dni. Jako przyczynę opóźnień wskazywano m.in. problemy techniczne w przygotowaniu aktu do wysłania w formie elektronicznej, oczekiwanie na rozstrzygnięcie organu nadzoru (wojewodów), a także przeoczenie i nadmiar obowiązków.

¹¹⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

¹¹⁸ Dotyczy gmin: Brzuze, Ciechocin, Dobrzyń nad Wisłą, Łasin, Osiek, Rogóźno.

¹¹⁹ Dotyczyło łącznie 20 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 17 gmin (Błaszki, Borne Sulinowo, Chęciny, Czarna Dąbrówka, Cząłopa, Czersk, Dygowo, Godkowo, Kęsowo, Kunów, Miedziana Góra, Ożarów, Prostki, Rokietnica, Skarszewy, Słupca, Świątki) i trzech powiatów (brodnicki, gdański, gryficki), w których termin przekazywania aktów prawnych wynosił od 31 do 301 dni.

Na przykład:

*Uchwałę Rady **Gminy Prostki** z 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Prostki na 2012 r. przekazano do publikacji dopiero po 301 dniach od dnia jej uchwalenia. Przyczyną opóźnienia według wyjaśnień Wójta Gminy, były problemy techniczne z przetworzeniem plików źródłowych do wymaganego formatu.*

*W **Gminie Świątki** sześć z dziewięciu uchwał podjętych w 2012 r., stanowiących akty prawa miejscowego, skierowano do ogłoszenia w terminie od 19 do 127 dni od dnia ich podjęcia. Wójt Gminy w przypadku trzech uchwał wskazał, że wynikało to z oczekiwania na zakończenie postępowania nadzorczego przez Wojewodę, co miało ograniczyć ryzyko późniejszego ich uchYLENIA. Opóźnienia w przekazaniu kolejnych trzech uchwał, jak podał Wójt Gminy, wynikały z przeoczenia spowodowanego "nawalem pracy".*

Zachowanie wymogów technicznych dla przekazywanych do ogłoszenia aktów prawnych

W większości kontrolowanych jednostek (109, tj. 90,8%) badane akty prawne przekazywane do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych spełniały wymagania określone w §§ 3 i 6 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, tj. sporządzano je w formacie XML oraz opatrywano je ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym osób upoważnionych weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu.

W sześciu urzędach gmin¹²⁰ stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, polegające na przekazaniu załączników do uchwał gmin w nieprawidłowym formacie, uniemożliwiającym jego opublikowanie. Na przykład:

*W **Gminie Górzno** przekazano do ogłoszenia załączniki do uchwały z 2011 r. w dniu 4 stycznia 2012 r. w postaci pliku excel, tj. niezgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, zgodnie z którym załącznik do aktu podlegającego ogłoszeniu może być przekazany w postaci pliku XML lub PDF. Ponownie przekazane w dniu 5 stycznia 2012 r. w postaci pliku pdf załączniki nie spełniały wymogów określonych w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Po dostosowaniu tabel i marginesów do przepisów rozporządzenia, załączniki zostały przesłane 3 lutego 2012 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 27 lutego 2012 r., tj. 60 dni od podjęcia uchwały.*

*Załącznik do jednej uchwały Rady **Gminy Dygowo** przekazano w formacie pliku .doc (Microsoft Word), tj. niezgodnym z wymogami § 5 rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych. Uchwałę tą wycofano z procesu ogłoszenia po 77 dniach od jej przekazania, a następnie ponownie przekazano ją do ogłoszenia wraz z załącznikami w prawidłowym formacie.*

*W **Gminie Słupca** jedna uchwała Rady Miasta była przekazywana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego trzykrotnie – po upływie 15, 48 i 56 dni od jej podjęcia, co było spowodowane nieprawidłowym formatem załączników do tej uchwały.*

W pięciu urzędach gmin¹²¹ stwierdzono również inne nieprawidłowości skutkujące koniecznością ponownego przesyłania uchwał do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Nieprawidłowości te polegały na przekazywaniu do ogłoszenia uchwał bez opatrzenia ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, opatrzenie ich podpisem niewłaściwej osoby oraz na użyciu podpisu elektronicznego z nieważnym certyfikatem. Na przykład:

*W **Gminie Dobrzyń nad Wisłą** uchwała budżetowa z 2012 r. została opatrzona elektronicznym podpisem Burmistrza zamiast podpisem Przewodniczącego Rady, co było niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, zgodnie z którym podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego i innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu. W dniu 7 lutego 2012 r. uchwałę tę wycofano i ponownie przesłano do ogłoszenia opatrując ją podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady. Powyższe skutkowało ogłoszeniem ww. uchwały budżetowej po upływie 49 dni od jej podjęcia.*

¹²⁰ Dotyczy gmin: Dygowo, Górzno, Łasin, Radomin, Radzyń Chełmiński, Słupca.

¹²¹ Dotyczy gmin: Brzuze, Dobrzyń nad Wisłą, Gołańcz, Przodkowo, Sulęcyno.

W Gminie Brzuze w dniu 30 marca 2012 r. przekazano do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym zarządzenie Wójta, które opatrzone podpisem elektronicznym Wójta nieposiadającym ważnego kwalifikowalnego certyfikatu. Termin ważności certyfikatu upłynął z dniem 12 października 2011 r. Zarządzenie wycofano z procesu ogłoszenia w dniu 8 sierpnia 2012 r. i w tym samym dniu ponownie przekazano do ogłoszenia (tj. 131 dni po jego przekazaniu do publikacji).

W Gminie Sulęczyno wystąpił jeden przypadek przekazania do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego uchwały Rady Gminy bez opatrzenia jej podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady.

Ponadto stwierdzono przypadki wycofywania przez wójtów¹²² aktów prawnych przekazanych do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Następowало to m.in. w związku z błędnymi sformułowaniami zawartymi w tych uchwałach czy też w związku z uzyskaną informacją od organu nadzoru, że dany akt nie podlega ogłoszeniu. Na przykład:

Dwie uchwały Rady Miejskiej w Woźnikach, o charakterze aktów prawa miejscowego, które podjęto 22 czerwca i 4 października 2012 r. wycofano z publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego odpowiednio w dniach 18 września i 16 października 2012 r. Wycofanie uchwał, jak wyjaśniła Sekretarz Miasta, nastąpiło w efekcie rozmów telefonicznych z pracownikami Wydziału Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, w związku ze stwierdzonymi błędami w uchwałach.

Zdaniem NIK, czynność ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa, a występujące w uchwałach wady prawne, zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, powinien usunąć organ nadzoru poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zbiory aktów prawnych

W każdej jednostce objętej kontrolą zbadano realizację obowiązku prowadzenia zbioru aktów prawa miejscowego stanowiącego przez powiat i gminę.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy ogłaszaniu aktów normatywnych, starosta i wójt powinien prowadzić w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących odpowiednio przez powiat i gminę i udostępniać go do wglądu, w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 4 ww. ustawy. W wyniku kontroli stwierdzono że kontrolowane jednostki prowadziły zbiory aktów prawnych stanowiących przez organy tych jednostek. Jednak z ustaleń kontroli wynika, że w zdecydowanej większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (94 spośród 120, tj. 78,3%) zbiory aktów prawa miejscowego udostępniane były elektronicznie łącznie z pozostałymi uchwałami i zarządzeniami wydanymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Wprawdzie obowiązujące przepisy prawa nie nakładają obowiązku tworzenia i udostępniania odrębnego zbioru aktów prawa miejscowego, to jednak, zdaniem NIK, brak wyraźnego wyszczególnienia (oznaczenia) aktów prawa miejscowego wśród wszystkich podjętych uchwał i wydanych zarządzeń może utrudniać sprawny dostęp do samych aktów prawa miejscowego (w szczególności, że akty te stanowią niewielką część wszystkich aktów prawnych gmin i powiatów). Na przykład:

Na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Łasin w zakładce „Prawo” zamieszczono uchwały Rady Gminy z lat 2003 – 2012 oraz zarządzenia Burmistrza z lat 2007-2012. Według stanu na dzień 5 października 2012 r. w zbiorze tym udostępniono 36 uchwał Rady podjętych w 2012 r. oraz 99 wydanych w tym czasie zarządzeń Burmistrza. Spośród nich cztery uchwały i jedno zarządzenie były aktami prawa miejscowego.

W prowadzonym na stronie internetowej BIP Starostwa Powiatowego w Brodnicy zbiorze aktów prawnych znajdowały się wszystkie akty prawne podjęte w 2012 r., w tym akty prawa miejscowego. Jednak tylko dwie z 42 zamieszczonych tam uchwał (4,8%) były aktami prawa miejscowego.

¹²² Dotyczy ośmiu gmin, tj.: Brzuze, Jejkowice, Lelów, Lubomino, Pilica, Radziechowy – Wieprz, Sośnicowice, Woźniki.

Akty prawa miejscowego stanowiły niewielką część aktów prawnych (średnio 21%)¹²³ wydanych przez organy j.s.t., w związku z czym umieszczanie ich we wspólnym zbiorze aktów prawnych utrudniało ich identyfikację. W zbiorach tych brak było również dat ogłoszenia aktów prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych oraz danych promulgacyjnych, które pozwoliłyby na ich identyfikację. Zdaniem NIK może to utrudniać zainteresowanym ustalenie terminu wejścia w życie przepisów zawartych w danym akcie prawa miejscowego, gdyż ich wejście w życie warunkowane jest upływem określonego terminu od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Pozytywnie należy ocenić działania podjęte w 36 kontrolowanych jednostkach¹²⁴, pozwalające na łatwiejsze odnalezienie aktów prawa miejscowego w prowadzonych zbiorach. W tym celu kierownicy tych jednostek tworzyli odrębne zbiory, w których umieszczono wyłącznie akty prawa miejscowego, bądź umieszczali na stronach internetowych urzędów rejestry (wykazy) aktów prawa miejscowego wraz z datą ich publikacji oraz ich danymi promulgacyjnymi. Działania takie podejmowano również w trakcie kontroli NIK. Na przykład:

W Urzędzie Miasta i Gminy Skoki prowadzono elektroniczny zbiór aktów prawa miejscowego, udostępniony na stronie BIP Urzędu, w zakładce „Zbiór aktów prawa miejscowego”. W zbiorze tym zamieszczono wykaz aktów prawa miejscowego wydanych w latach 2001 – 2012. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego wydanych w 2012 r., zbiór ten zawierał dane promulgacyjne, a także bezpośrednie odnośniki do treści aktów normatywnych opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W Urzędzie Gminy Ciechocin w dniach 18 i 19 października 2012 r., tj. przed zakończeniem kontroli na stronie internetowej BIP Urzędu w kategorii dotyczącej uchwał Rady z 2012 r. wprowadzono zakładkę „Akty prawa miejscowego”, pod którą zamieszczono pięć uchwał Rady będących aktami prawa miejscowego wydanymi w 2012 r. Podano również daty ogłoszenia tych uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W Urzędzie Gminy Sierakowice w październiku 2012 r. na stronie internetowej Urzędu utworzono zakładkę „Akty Prawa Miejscowego”, gdzie zamieszczono wszystkie ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały Rady Gminy. Przy każdej uchwale zamieszczono datę jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

W Urzędzie Miejskim w Strumieniu w trakcie trwania kontroli na stronie internetowej BIP Urzędu założono zakładkę ze zbiorem aktów prawa miejscowego, w której zamieszczono linki do wszystkich noszących ten charakter uchwał Rady Miejskiej oraz do miejsca ich publikacji w elektronicznym Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W dniu 5 listopada 2012 r. na stronie internetowej BIP **Urzędu Miejskiego w Nowym Stawie**, w zakładce „Prawo lokalne”/„Zbiór aktów prawa miejscowego” umieszczono „Rejestr aktów prawa miejscowego”, w którym wymieniono wszystkie przekazane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały Rady Miejskiej podjęte w 2011 r. i 2012 r. W rejestrze podano dane promulgacyjne aktów oraz numer rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Pomorskiego (jeśli zostało wydane).

W 21 jednostkach¹²⁵ stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niezamieszczaniu w zbiorach załączników do aktów prawnych (stanowiących ich integralną część)¹²⁶,

¹²³ Średnia została wyliczona, na podstawie wyników kontroli, poprzez podzielenie łącznej liczby uchwał stanowiących akty prawa miejscowego przez łączną liczbę uchwał wydanych przez organy skontrolowanych gmin i powiatów w 2012 r.

¹²⁴ Dotyczy powiatów: gdańskiego, giżyckiego, średzkiego oraz gmin: Bojszowy, Borne Sulino, Budzisz, Chodzież, Ciechocin, Czarna Dąbrówka, Czersk, Czerwona, Człopa, Dobrzany, Kozy, Łask, Łubowo, Malechowo, Mieleszyn, Mierzęcice, Miłakowo, Mirosławiec, Nowy Dwór Gdański, Nowy Staw, Przodkowo, Sędziejowice, Siemysł, Sierakowice, Skarszewy, Skoki, Suchy Las, Starogard Gdański, Stegna, Strumień, Świątki, Wieluń, Woźniki.

¹²⁵ Dotyczy gmin: Barwice, Bodzechów, Dobrzyń nad Wisłą, Godkowo, Golczewo, Jejkowice, Kiełczygłów, Kochanowice, Kunów, Miłakowo, Osiek, Prostki, Radomin, Radziechowy Wieprz, Sośnicowice, Sulęczyno, Szydłów, Tuczno, Trzcińsko – Zdrój, Woźniki oraz powiatu nikołowskiego.

¹²⁶ Dotyczy gmin: Dobrzyń nad Wisłą i Radomin.

- podaniu dla aktów prawa miejscowego zamieszczonych w zbiorze publikowanym na stronie BIP urzędu nieprawidłowych dat ich wejścia w życie¹²⁷,
- zamieszczaniu aktów prawa miejscowego w zbiorach aktów prawnych po upływie znacznego okresu od dnia ich podjęcia¹²⁸ (sięgającym nawet powyżej 200 dni¹²⁹).

Na przykład:

*Na stronie internetowej BIP **Urzędu Miejskiego w Trzcińsku – Zdroju**, trzy akty prawa miejscowego zamieszczono po upływie 7 miesięcy od czasu ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (akty te zostały opublikowane 6 i 12 kwietnia 2012 r., a zamieszczono je w elektronicznym zbiorze aktów prawa miejscowego 14 listopada 2012r., tj. po upływie od 216 do 222 dni kalendarzowych od dnia ich publikacji).*

*Spośród 75 uchwał podjętych w 2012 r. (do 8 października) przez Radę **Gminy Bodzechów**, na stronie BIP Urzędu w zakładce „Prawo lokalne – Uchwały” nie zamieszczono 35 uchwał (w tym sześciu aktów prawa miejscowego).*

Przyczyną tych nieprawidłowości było najczęściej, jak wyjaśniano, przeoczenie lub nadmiar obowiązków.

Udostępnianie aktów prawnych przez j.s.t.

Przepisami art. 26 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych organy samorządu terytorialnego zobowiązane zostały do nieodpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń oraz zbioru aktów prawa miejscowego:

- do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego (art. 26 ust. 1 pkt 1);
- w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym (art. 26 ust. 1 pkt 2).

Kontrola wykazała, że większość gmin i powiatów (97 z 120, tj. 80,8%) wywiązywało się z obowiązku nieodpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego do wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego poprzez zamieszczanie na stronach internetowych (bądź BIP urzędów/starostw) linków (odnośników, przekierowań) do stron internetowych, na których publikowany jest Dziennik Ustaw, Monitor Polski oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. W przypadku pozostałych jednostek brakujące odesłania do stron udostępniających ww. dzienniki urzędowe zamieszczono w trakcie kontroli NIK, bądź też kierownicy tych jednostek zobowiązali się do niezwłocznego zamieszczenia odnośników na stronach internetowych urzędów.

Spośród 120 jednostek objętych kontrolą, w 36 (30%)¹³⁰ nie przygotowano miejsca powszechnie dostępnego umożliwiającego osobom zainteresowanym wgląd i pobranie w wersji elektronicznej aktów normatywnych i innych aktów prawnych w godzinach pracy urzędów/starostw. Fakt ten tłumaczono najczęściej brakiem warunków technicznych umożliwiających realizację tego zadania oraz brakiem zainteresowania ze strony mieszkańców gmin taką formą udostępniania aktów prawnych. Na przykład:

¹²⁷ Dotyczy Gminy Prostki.

¹²⁸ Dotyczy gmin: Barwice, Bodzechów, Chęciny, Godkowo, Golczewo, Jejkowice, Kielczygłów, Kochanowice, Kunów, Miłakowo, Osiek, Radziechowy – Wieprz, Tuczo, Sośnicowice, Sulęczyno, Szydłów, Trzcińsko – Zdrój, Woźniki.

¹²⁹ Dotyczy gmin: Miłakowo i Trzcińsko – Zdrój.

¹³⁰ Dotyczy powiatów: brodnickiego, łaskiego i staszowskiego oraz gmin: Bodzechów, Bliżyn, Budzyń, Ciechocin, Człopa, Daleszyce, Dłutów, Dobrzyń nad Wisłą, Dygów, Golczewo, Górzno, Grabica, Kęsowo, Kielczygłów, Kochanowice, Krzepice, Lelów, Łasin, Miedziana Góra, Mirosławiec, Ożarów, Radomin, Rogóźno, Ryczywół, Rzgów, Słupia Jędrzejowska, Tuczępy, Tuczo, Tuszyń, Wąpielsk, Wielowieś, Woźniki, Zbójno.

Według stanu na dzień 31 października 2012 r. w siedzibie **Starostwa Powiatu Brodnickiego** nie było wydzielonego stanowiska komputerowego przeznaczonego do powszechnego wglądu i pobrania w formie dokumentu elektronicznego, w godzinach pracy Starostwa, aktów prawnych zawartych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim lub aktów prawa miejscowego. Ustalono, że w tzw. kiosku internetowym mieszczącym się w holu, na parterze siedziby Starostwa, możliwy był tylko wgląd na stronę BIP Starostwa (w tym do uchwał Rady Powiatu i Uchwał Zarządu Powiatu) bez możliwości dostępu m.in. do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego czy wojewódzkich dzienników urzędowych. Na stanowisku tym nie było też możliwe dokonanie pobrania takiego aktu w formie dokumentu elektronicznego oraz wydruku aktu prawa. Starosta wyjaśnił, że powyższe było spowodowane awarią techniczną.

W pozostałych 84 skontrolowanych j.s.t. przygotowano miejsce (stanowisko komputerowe)¹³¹ do udostępniania aktów prawnych. Stwierdzono jednak, że w 11 j.s.t. wyznaczone miejsca nie spełniały wymogów powszechności dostępu, gdyż usytuowane były na stanowiskach pracy urzędników. Na przykład:

*Przeznaczone w **Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim** stanowisko komputerowe nie było usytuowane w miejscu powszechnie dostępnym, gdyż znajdowało się w pokoju pracownika zajmującego się obsługą Rady i Zarządu Powiatu, a samo stanowisko komputerowe służyło również do realizacji zadań, wykonywanych przez tego pracownika.*

*W **Urzędzie Gminy w Świątkach** dostęp do Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego oraz zbioru aktów prawa miejscowego był możliwy, na stanowisku pracy Sekretarza Gminy, przy użyciu jego komputera służbowego. Na stanowisku tym można było pobrać elektroniczne wersje aktów zamieszczonych w ww. dziennikach i zbiorze poprzez zamieszczenie ich na płycie CD lub nośniku typu pendrive.*

*W **Urzędzie Gminy Elbląg** do nieodpłatnego wglądu do aktów prawnych przeznaczono stanowisko komputerowe w sekretariacie urzędu będącego jednocześnie miejscem pracy inspektora ds. obsługi sekretariatu.*

Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków. Z ustaleń kontroli wynika, że w 86 j.s.t.¹³² (tj. 72% spośród objętych badaniem) cena za wydruk arkusza aktu prawnego nie została ustalona. W 33 j.s.t. (z 86) cenę taką ustalono trakcie kontroli NIK¹³³. Wyjaśniając przyczyny nieustalenia ceny wydruku arkusza aktu prawnego, wskazywano przede wszystkim na niedopatrzenie, bądź brak zainteresowania ze strony mieszkańców tego typu usługą. Na przykład:

***Wójt Gminy Mieliszyn** ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, zarządzeniem nr 27/2012 z dnia 3 września 2012 r., tj. po upływie ośmiu miesięcy od wprowadzenia obowiązku jej ustalenia, tj. od 1 stycznia 2012 r. Jak wyjaśniono, wynikało to z faktu, że od początku 2012 r. nikt nie wnioskował o sporządzenie takich wydruków.*

***Wójt Gminy Wejherowo** ustalił cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego 13 listopada 2012 r., gdyż, jak wyjaśnił, dotychczas nie odnotowano przypadku złożenia wniosku o wydruk ww. aktów.*

¹³¹ Miejsca takie zorganizowano na przykład: w Biurze Podawczym Urzędu Gminy w Sierakowicach, w biurze Rady Miejskiej Radzyna Chełmińskiego (w godzinach pracy urzędu) i w czytelni internetowej w Miejsko-Gminnej Bibliotece Publicznej w Radzynie Chełmińskim (mieści się ona w tym samym budynku co urząd), w tzw. „Infomacie” w Urzędzie Gminy w Malechowie, Urzędzie Miejskim w Bornym Sulnowie i Trzcińsku – Zdroju, w holu Urzędu Gminy w Lipianach, w Bibliotece Publicznej w Dobrzanach znajdującej się w budynku Urzędu Miejskiego w Dobrzanach, w Biurze Obsługi Klienta Urzędu Miasta w Słupcy, w pomieszczeniu Biura Obsługi Rady Miasta i Gminy Czarniejewo, w gminie Kunów w Gminnym Centrum Informacji, czynnym od poniedziałku do piątku i w pierwszą sobotę miesiąca w godzinach od 8 do 18 (12 stanowisk).

¹³² Tj. w pięciu powiatach: brodnickim, gdańskim, giżyckim, mikołowskim i średzkim oraz w 81 gminach (w tym m.in.: Bliżyn, Brzuze, Budzyń, Chęciny, Czarniejewo, Człopa, Golczewo, Grabica, Górzno, Kętrzyn, Łask, Markusy, Miedziana Góra, Mierzęcice, Mrągowo, Pilica, Poddębice, Skarszewy, Stężyca, Sulęcyno, Tuczo, Witkowo, Zbójno).

¹³³ Na przykład: w powiecie gdańskim (30 sierpnia); w gminach: Błaszki (10 września), Elk (13 listopada), Grabica (10 września), Gołańcz (8 listopada), Mieliszyn (3 września), Poddębice (24 lipca), Skoki (12 listopada), Sośnicowice (3 października), Stegna (8 listopada), Strumień (28 września), Wejherowo (13 listopada).

W wyjaśnieniach z dnia 2 listopada 2012 r. Sekretarz **Gminy Pacanów** podał, że do chwili obecnej nie było przypadku aby ktokolwiek poprosił o wydruk lub kserokopię aktu prawa miejscowego, w związku z tym nie było potrzeby ustalania ceny wydruku arkusza. Jak wskazał, cena wydruku zostanie ustalona jeżeli zainteresowani zgłoszą potrzebę wykonania takich wydruków.

Do kalkulacji ceny przyjmowano najczęściej koszty zużytych materiałów (papier, toner) oraz koszty eksploatacji (energia elektryczna i amortyzacja sprzętu)¹³⁴. W dwóch jednostkach¹³⁵ stwierdzono, że w kalkulacji kosztów wydruku aktów prawnych uwzględniono wynagrodzenia pracownika obsługującego kserokopiarkę. Na przykład:

W Gminie Radziechowy-Wieprz w kalkulacji będącej podstawą ustalenia opłaty za stronę wydruku aktu normatywnego w formacie A4 w wysokości 2 zł i za 1 kartkę wydruku dwustronnego 2,50 zł, uwzględniono koszty zużytego na 1 stronę tonera (5 gr), koszty 1 kartki papieru (5 gr), a także koszty pracy pracownika Urzędu (według kalkulacji czas wydruku przez pracownika 1 strony wynosił 10-20 minut). Na pytanie kontrolera, dlaczego ustalona cena arkusza jest znacząco wyższa (o ok. 700%) od opłat ustanowionych w innych jednostkach samorządowych, Sekretarz Gminy stwierdziła, że „Gmina Radziechowy – Wieprz nie może sobie pozwolić na kolejne dofinansowanie zadań nałożonych ustawowo.” W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wójt poinformował, że sporządził nową kalkulację i ustalił nową cenę za wydruk, pokrywającą tylko koszty wydruku.

Z przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin wynika, że w większości przypadków w siedzibach urzędów oraz na stronach internetowych j.s.t. nie zamieszczano informacji o możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy urzędów gmin/starostw oraz o możliwości ich pobrania i wydruku. Na uwagę zasługuje, że informacje takie zamieszczano jeszcze w trakcie kontroli NIK¹³⁶. **Zdaniem NIK, zamieszczenie na tablicach ogłoszeń w siedzibach urzędów/starostw, jak również na stronach internetowych j.s.t. informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruku aktów prawnych w postaci elektronicznej, przyczyni się do powszechnego dostępu do nich.**

3.5 Prowadzenie zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez Sejmiki Województw

Z dniem 1 stycznia 2012 r. wszedł w życie obowiązek prowadzenia i udostępniania przez starostów i wójtów zbiorów aktów prawa miejscowego oraz zawartych w nich aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej. W *ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych* nie nałożono takiego obowiązku na organy samorządu województwa. W związku z powyższym NIK, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, zwróciła się do marszałków wszystkich województw o udzielenie informacji dotyczących prowadzenia oraz udostępniania zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez sejmiki województw.

W odpowiedziach marszałkowie wskazywali, że wszystkie zarządy województw prowadzą elektroniczne zbiory aktów prawa, w tym aktów prawa miejscowego stanowiących przez sejmiki województw i co najmniej publikują w BIP, bądź na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, wszystkie uchwały sejmiku poszczególnych kadencji. Na przykład:

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego na stronie BIP udostępniane są wszystkie uchwały Sejmiku, w tym akty prawa miejscowego wraz z odesłaniem do dziennika urzędowego, w którym zostały ogłoszone. Jest również prowadzony i udostępniony na stronie BIP rejestr wszystkich uchwał, w którym podano adresy publikacyjne uchwał.

¹³⁴ Cena wydruku jednego arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego kształtowała najczęściej się w przedziale od około 10 do 20 gr za wydruk jednostronny.

¹³⁵ Dotyczy gmin: Opatów, Radziechowy-Wieprz.

¹³⁶ M.in. w gminach: Barwice, Borne Sulinowo, Czarniejewo, Dobrzany, Grabica, Kościerzyna, Kozy, Krzepice, Lelów, Lipiany, Malechowo, Mieleszyn, Nowy Dwór Gdański, Ożarów, Pilica, Rzgów, Stegna, Stężyca, Sośnicowice, Szydłów, Świeszyno, Trzcińsko-Zdrój, Wejherowo.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego wszystkie uchwały stanowiące przez Sejmik Województwa są umieszczone na stronach BIP. Akty prawa, które są opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, udostępniane są w formie linków przekierowujących do aktu prawnego w tym dzienniku, a pozostałe akty prawne udostępniane są w formie dokumentu elektronicznego (w formacie pdf).

Udostępnianie zainteresowanym wglądu do aktów prawa miejscowego stanowiących przez sejmiki województw realizowane było poprzez udostępnienie ich w formie papierowej oraz na stronach internetowych BIP tych urzędów. Na przykład:

*Wszystkie uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego publikowane są w BIP **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego**, bez uszczegółowienia, które z nich są aktami prawa miejscowego. Uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego wszystkich kadencji przechowywane są w Kancelarii Sejmiku w formie papierowej, zawierającej odręczny podpis przewodniczącego obrad sesji Sejmiku, podczas której dana uchwała została podjęta.*

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego akty prawne w postaci papierowej udostępniane są w Biurze Obsługi Zarządu, bądź za zgodą kierownika tego biura w Archiwum Zakładowym Urzędu. Akty prawne w formie elektronicznej dostępne są na stronie podmiotowej BIP. Ponadto wskazano, że dla zainteresowanych istnieje możliwość wglądu do zbioru aktów prawa miejscowego w Punkcie Informacyjno – Podawczym oraz czterech lokalnych przedstawicielstwach Urzędu Marszałkowskiego zlokalizowanych w największych miastach województwa.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 130 j.s.t. przez dziewięć jednostek organizacyjnych NIK, z tego Departament Administracji Publicznej przeprowadził kontrolę w RCL i CPI; każda z ośmiu Delegatur NIK¹³⁷ przeprowadziła kontrolę w: urzędzie wojewódzkim, starostwie powiatowym oraz w dwóch gminach (w zakresie pełnej tematyki kontroli) i w 12 gminach (w zakresie uproszczonej tematyki kontroli).

W toku kontroli uwagę zwrócono przede wszystkim na prawidłowość działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie publikacji aktów prawnych w formie dokumentów elektronicznych, w tym m.in. na przestrzeganie przepisów prawa dotyczących: publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, terminowości w ogłaszaniu aktów prawnych w postaci elektronicznej, podpisywania aktów prawnych przez osoby do tego upoważnione, publikowania aktów prawnych we właściwym formacie, a także na dostępność aktów prawnych dla zainteresowanych obywateli.

Przy doborze jednostek do kontroli (urzędów gmin i starostw) wykorzystano wyniki analizy stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego (stron BIP) m.in. w zakresie tego, czy na stronach tych publikowane akty prawne zawierały daty ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz dane promulgacyjne, czy na stronie internetowej gminy/starostwa zamieszczono informacje dotyczące możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy urzędu/starostwa, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku itp.

Przy tworzeniu programu kontroli NIK posłankowała się standardami zarządzania systemami informatycznymi COBIT¹³⁸ 4.1, przyjętymi przez ISACA¹³⁹, a także zasadami wynikającymi z powszechnie uznanych standardów i dobrych praktyk, w szczególności zawartych w Polskich Normach: *Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji*, *Wymagania* (PN-ISO/IEC 27001:2007) oraz *Technika informatyczna, techniki bezpieczeństwa, Praktyczne zasady zarządzania bezpieczeństwem informacji* (PN-ISO/IEC 177991:2007). Przy opracowaniu programu kontroli oraz w trakcie badań kontrolnych korzystano również z wiedzy i doświadczenia eksperta zewnętrznego – audytora informatycznego CISA.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 130 jednostkach. Najwyższa Izba Kontroli skierowała 130 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Z danych na dzień 10 kwietnia 2013 r. wynika, że na 388 wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK, 309 zostało zrealizowanych, 36 było w trakcie realizacji, a 43 wniosków nie zrealizowano. W 10 wystąpieniach pokontrolnych zostały zawarte oceny pozytywne, w 89 oceny pozytywne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w 31 – oceny negatywne.

¹³⁷ Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie.

¹³⁸ COBIT (*Control Objectives for Information and related Technology*) – zbiór wytycznych opracowany przez międzynarodowe stowarzyszenie ISACA zajmujące się zagadnieniami dotyczącymi zarządzania, kontroli i bezpieczeństwa systemów informatycznych.

¹³⁹ Stowarzyszenie ds. audytu i kontroli systemów informatycznych (ang. Information Systems Audit and Control Association, obecnie używa tylko akronimu ISACA), zrzesza ponad 95 tys. członków w ponad 75 krajach, przyznaje certyfikaty CISA (Certified Information Systems Auditor); <http://www.isaca.org/polish/Pages/Default.aspx>

Piętnastu kierowników jednostek kontrolowanych wniosło łącznie 36 zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych¹⁴⁰. Oddalono 25 zastrzeżeń, siedem zostało uwzględnionych w całości, a cztery uwzględniono w części.

Wnioski skierowane do Dyrektora CPI dotyczyły:

- podjęcia działań w celu niezwłocznego wdrożenia Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* i Planu Ciągłości Działania dla *Systemu PEAP*,
- podjęcia działań zmierzających do niezwłocznego uregulowania kwestii utrzymania i finansowania *Systemu PEAP*,
- podjęcia działań w celu niezwłocznego uruchomienia drugiego ośrodka *Systemu PEAP*,
- ustalenia i uregulowania zakresu uprawnień użytkownika „host” posiadającego uprawnienia administratora w *Systemie PEAP*.

Wnioski skierowane do Prezesa RCL dotyczyły:

- uzyskania od CPI polityki bezpieczeństwa informacji dla *Systemu PEAP* (będącej realizacją założenia określonego w pkt 32 załącznika nr 2 do *Porozumienia*) oraz zapewnienia, że wewnętrzne regulacje RCL są dostosowane do zasad bezpieczeństwa *Systemu PEAP*,
- rozważenia podjęcia działań mających na celu umożliwienie RCL uzyskiwania z *Systemu PEAP* informacji dotyczących liczby jednoczesnych wejść w celu pobrania aktu, przy jednoczesnym określeniu długości czasu niezbędnego do pozyskania aktu (będących realizacją założenia określonego w pkt 37 załącznika nr 2 do *Porozumienia*),
- nadania upoważnień osobom wykonującym czynności potwierdzające autentyczność i integralność aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*,
- kierowania aktów normatywnych do publikacji na stronach dzienników urzędowych, tj. Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, po nadaniu im wizy organu wydającego, opatrzonego jego bezpiecznym podpisem elektronicznym,
- nadania czterem pracownikom (redaktorom technicznym) zakresów obowiązków oraz dokonanie aktualizacji zakresu obowiązków pracownika realizującego zadania związane z ogłaszaniem aktów prawnych w wersji elektronicznej, stosownie do zadań przez nich wykonywanych,
- rozważenia przyjęcia wewnętrznych regulacji dotyczących procesu publikacji aktów prawnych, zgodnie z dobrymi praktykami określonymi m.in. w normie PN ISO/IEC 17799:2007 w zakresie:
 - zasad postępowania w sytuacji wystąpienia awarii i błędów systemu,
 - nadawania certyfikatów bezpiecznego podpisu elektronicznego oraz postępowania z podpisem elektronicznym i kartami kryptograficznymi,
 - przyjmowania i rozwiązywania problemów zgłoszonych przez użytkowników stron dzienników urzędowych,
 - określenia zasad dokumentowania poszczególnych działań podejmowanych w ramach przedmiotowych zadań,

¹⁴⁰ Zastrzeżenia wnieśli: Prezes Rządowego Centrum Legislacji, Dyrektor Centrum Projektów Informatycznych. Wojewoda Wielkopolski, Starosta Mikołowski, Burmistrzowie: Człopy, Kartuz, Mirosławca, Nowego Dworu Gdańskiego, Nowego Stawu i Woźnik oraz Wójtowie Gmin: Ciechocin, Rokietnica, Sierakowice, Wąpielsk, Wejherowo.

- zakończenia prac nad instrukcją kancelaryjną uwzględniającą zasady postępowania z dokumentami elektronicznymi i ich archiwizowania.

Wnioski skierowane do wojewodów dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań w celu niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych j.s.t. w wojewódzkich dziennikach urzędowych,
- zamieszczenia na stronie internetowej urzędów odnośnika do zbiorów Dziennika UE,
- uwzględnienia w Polityce Bezpieczeństwa Informacji planu działania w zakresie bezpiecznego zarządzania procesem publikacji aktów prawnych, w tym w sytuacji, o której mowa w art. 23a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*,
- ustalenia ceny arkusza wydruku aktu prawnego,
- umieszczenia w siedzibie urzędów i na stronie internetowej informacji o miejscu i warunkach udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych.

Wnioski skierowane do starostów i wójtów (burmistrzów/prezydentów miast) dotyczyły m.in.:

- przekazywania aktów prawnych do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych niezwłocznie po ich podjęciu,
- uzupełnienia regulacji wewnętrznych w zakresie zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych,
- przestrzeganie uregulowań wewnętrznych w zakresie tworzenia kopii zapasowych zbiorów aktów prawa miejscowego,
- ustalenia ceny arkusza wydruku aktu prawnego,
- udostępnienia dzienników urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu, w godzinach pracy urzędów, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym,
- podania do publicznej wiadomości na stronach internetowych informacji o możliwości uzyskania wglądu, pobrania i dokonania wydruków aktów prawnych w postaci elektronicznej,
- publikowania aktów prawa miejscowego w zbiorach aktów prawnych j.s.t. w sposób pozwalający na szybkie ich wyszukanie oraz ustalenie daty ich wejścia w życie,
- zamieszczenia w zbiorze aktów prawa miejscowego informacji o dacie ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz danych promulgacyjnych.

4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in.:

Dyrektor CPI poinformowała, że:

- planowane jest (do 28 lutego 2013 r.) podpisanie Polityki Bezpieczeństwa dla *Systemu PEAP* przez kierownictwo CPI oraz wprowadzenie tego dokumentu w życie decyzją Dyrektora CPI. Poinformowała również, że w Polityce zdefiniowano i przypisano określonym podmiotom role w *Systemie PEAP*. Ponadto, w Polityce zawarto zakres stosowania uprawnień i kontroli nad kontami użytkowników. Wskazała również, że elementy Planów Ciągłości Działania zawarte zostaną w Polityce Bezpieczeństwa;

- podjęto działania w celu uregulowania kwestii utrzymania i finansowania *Systemu PEAP*. Wynikiem tych działań było powierzenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji (decyzją z 13 grudnia 2012 r.) utrzymania *Systemu PEAP* oraz zabezpieczenie w planie finansowym MAiC środków finansowych na ten cel (w części 27 – Informatyzacja, dziale 750 – Administracja publiczna);
- CPI przeprowadziło postępowanie przetargowe i zawarło umowę na usługę utrzymania *Systemu PEAP*;
- uruchomiono drugi ośrodek *Systemu PEAP*.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował m.in., że:

- wystąpił do Ministra Administracji i Cyfryzacji z prośbą o przekazanie do RCL polityki bezpieczeństwa informacji oraz o uzupełnienie brakującej funkcjonalności dotyczącej dostępu do statystyk *Systemu PEAP*;
- wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o udzielenie mu upoważnienia do udzielania w jego imieniu odpowiednich upoważnień osobom wykonującym czynności potwierdzające autentyczność i integralność aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim,
- Dyrektor *DDUiMP* nadał zakresy obowiązków redaktorom technicznym oraz zapisał w zakresie obowiązków redaktora prawnego obowiązek potwierdzania w wyjątkowych sytuacjach autentyczności i integralności aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim;
- Wicedyrektor *BA* został zobowiązany do uwzględnienia w planowanym na rok 2013 audycie bezpieczeństwa systemów informatycznych RCL weryfikacji zgodności z normą PN ISO/IEC 17799:2007. Po otrzymaniu wyników audytu zostanie podjęta decyzja o zakresie zmian w wewnętrznych regulacjach;
- trwają prace nad nową instrukcją kancelaryjną i planuje się wprowadzenie nowych zasad postępowania w 2014 r.

Odnośnie wniosku NIK dotyczącego kierowania aktów normatywnych do publikacji na stronach dzienników urzędowych, tj. Dziennika Urzędowego i Monitora Polskiego, po nadaniu im wizy organu wydającego, opatrzonego jego bezpiecznym podpisem elektronicznym, Prezes RCL poinformował, że nie przewiduje obecnie zmiany stosowanej w RCL zasady, że akt prawny podlegający ogłoszeniu, podpisany przez Prezesa Rady Ministrów nie jest opatrywany wizą przez Prezesa RCL. Wskazał, że jego zdaniem *nie jest (...) możliwe przyjęcie rozwiązania, że organ (w tym przypadku Prezes Rady Ministrów) wydaje sam sobie zgodę na ogłoszenie wydanego przez ten organ aktu prawnego w dzienniku urzędowym, którego promulgatorem jest ten sam organ.*

Wojewodowie poinformowali m.in. o:

- zamieszczeniu w stopce strony internetowej wojewódzkich dzienników urzędowych informacji o organie wydającym ten dziennik urzędowy,
- podjęciu prac na rzecz aktualizacji Polityki Bezpieczeństwa Informacji m.in. w zakresie zasad zabezpieczenia ciągłości publikacji aktów prawnych w postaci elektronicznej, w tym tworzenia oraz przechowywania kopii zapasowych i archiwalnych opublikowanych aktów prawnych, a także w zakresie działań w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 23a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,

- podjęciu działań w celu ogłaszania aktów normatywnych przekazywanych do publikacji niezwłocznie, stosownie do art. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*,
- umieszczeniu na stronie internetowej urzędu wojewódzkiego informacji o miejscu i warunkach udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego,
- podjęciu działań zmierzających do określenia ceny wydruku strony aktu prawnego.

Starostowie oraz wójtowie poinformowali m.in. o:

- podjęciu działań w celu niezwłocznego przekazywania aktów prawnych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, np. poprzez dokonanie stosownych zapisów w procedurach kontroli zarządczej odnośnie terminów przekazywania aktów prawnych do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- przekazaniu do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych sprawozdań z wykonania budżetów gmin za 2011 rok,
- przekazaniu do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał w sprawie zmian w budżetach na 2012 r.,
- utworzeniu i udostępnieniu do wglądu i pobrania na stronach internetowych urzędów zbiorów aktów prawa miejscowego oraz zamieszczeniu tych zbiorów na stronach internetowych m.in. w odrębnych zakładkach,
- zamieszczeniu na stronie internetowej BIP urzędu linków do serwisów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz wojewódzkich dzienników urzędowych,
- realizacji obowiązku udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym,
- umieszczaniu na stronach internetowych BIP oraz tablicach informacyjnych urzędów/starostw informacji o miejscu i warunkach udostępniania w siedzibach urzędów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego oraz zbiorów aktów prawa miejscowego,
- ustaleniu ceny wydruku arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego.

Finansowe rezultaty kontroli NIK wyniosły łącznie 98,7 tys. zł, z tego:

- kwota wydatkowana z naruszeniem prawa na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich wyniosła 54,5 tys. zł. IZ POIG poinformowała NIK, że wydatki te uznała za niekwalifikowane, oraz że zwróciła się do właściwej Instytucji Wdrażającej o ich wycofanie z certyfikacji do Komisji Europejskiej. W związku z tym ww. kwota wydatków niekwalifikowanych, wycofanych z certyfikacji do Komisji Europejskiej, może być ponownie wykorzystana w ramach POIG na sfinansowanie innych wydatków (korzyść finansowa w kwocie 54,5 tys. zł) [str. 34-35],
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 14,4 tys. zł [str. 41],
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 29,8 tys. zł [str. 34-35].

Wykaz załączników

Załącznik nr 1 – Charakterystyka uwarunkowań oraz stanu prawnego.

Załącznik nr 2 – Wykaz objętych kontrolą jednostek, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności.

Załącznik nr 3 – Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

Załącznik nr 4 – Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Charakterystyka uwarunkowań oraz stanu prawnego

W okresie od dnia 2 maja 2008 r.¹⁴¹ do 31 grudnia 2011 r. większość dzienników urzędowych (z wyjątkiem Monitora Polskiego B oraz Dziennika Urzędowego UE) była wydawana równolegle w dwóch postaciach: oryginalnej papierowej oraz elektronicznej, równoważnych co do treści (przy czym wersja papierowa była prawnie wiążąca). Wszystkie organy stanowiące akty prawne podlegające ogłoszeniu w ww. dziennikach urzędowych zobowiązane były do przekazywania do ogłoszenia oryginału papierowego aktu prawnego i równocześnie postaci elektronicznej tego aktu, opatrzonej przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym. Dokument elektroniczny miał zawierać, poza samym aktem prawnym, również podpisane elektronicznie poświadczenie zgodności postaci elektronicznej aktu prawnego z oryginałem papierowym.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie *ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw*¹⁴², która wprowadziła obowiązek ogłaszania **aktów normatywnych i innych aktów prawnych w formie dokumentu elektronicznego** w rozumieniu *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (dalej *ustawa o informatyzacji*), chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 2a ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*).

Zgodnie z art. 3 pkt 2 *ustawy o informatyzacji*, **dokument elektroniczny** to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych, co praktycznie oznacza że jest to dokument zapisany na nośniku informatycznym. Z art. 2a ust. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* wynika **obowiązek wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej**, chyba że ustawa przewiduje wyjątek od tej zasady.

Do dzienników urzędowych zalicza się (art. 8 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*):

- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski,
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski B,
- dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej,
- dzienniki urzędowe urzędów centralnych,
- wojewódzkie dzienniki urzędowe.

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* ustanawia wyjątek od zasady elektronicznego wydawania dzienników urzędowych i stanowi, że Prezes Rady Ministrów wydaje Monitor Polski B w postaci papierowej przy pomocy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, w *ustawie z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...* wprowadzono przepis przejściowy, że wojewódzkie dzienniki urzędowe mogą być rozpowszechniane w postaci papierowej nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejście w życie tej ustawy, tj. nie dłużej niż do 31 grudnia 2012 r. (art. 8 w zw. z art. 10 tej ustawy).

¹⁴¹ Art. 42 *ustawy o informatyzacji*.

¹⁴² Dz. U. Nr 117, poz. 676.

Organ wydający dziennik urzędowy prowadzi dla każdego dziennika odrębną stronę internetową (art. 2a ust. 3 tej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nakłada w art. 3 **obowiązek niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych**.

Podmioty wydające dzienniki urzędowe

Dziennik Ustaw i Monitor Polski wydaje Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji (RCL), przy czym RCL może zlecić wyspecjalizowanym podmiotom niektóre czynności związane z wydawaniem tych dzienników w formie elektronicznej (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). Na podstawie tego przepisu zostało zawarte w dniu 20 kwietnia 2011 r. **porozumienie pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Prezesem RCL**¹⁴³, którego zakres dotyczył m.in.:

- przygotowania, uruchomienia, udostępnienia i utrzymywania do 31 grudnia 2013 r. systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w Internecie, zgodnie z *Założeniami do stworzenia i utrzymywania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet*, stanowiącymi załącznik do Porozumienia (§ 2 pkt 1),
- wykonania, udostępnienia i aktualizacji do 31 grudnia 2013 r. edytora aktów prawnych (§ 2 pkt 2).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązał się w *Porozumieniu* m.in. do powierzenia przedsięwzięcia określonego w § 2 wyspecjalizowanej jednostce jemu podległej (§ 3 pkt 2 ppkt 1; faktycznie dotyczyło to Centrum Projektów Informatycznych) oraz do udostępnienia funkcjonalności platformy ePUAP dla potrzeb ww. systemu informacyjnego (§ 3 pkt 2 ppkt 2).

W art. 22 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych określono, że **dzienniki urzędowe wydają także ministrowie i kierownicy urzędów centralnych**. Zgodnie z art. 23 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, **wojewódzki dziennik urzędowy wydaje wojewoda**.

Akty podlegające ogłoszeniu w dziennikach urzędowych

Przepisy art. 9-13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych określają jakie akty normatywne i jakie inne akty prawne podlegają ogłoszeniu w poszczególnych dziennikach urzędowych (m.in. ustawy, rozporządzenia). W szczególności, art. 13 ww. ustawy stanowi, że **w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się**:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej¹⁴⁴;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;

¹⁴³ Niepublikowane.

¹⁴⁴ Np. akty prawa miejscowego wydawane przez powiatowych lekarzy weterynarii czy przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Z art. 14 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* wynika, że przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty lub środkach masowego przekazu (ust. 1), jednakże **nie zwalnia to z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym** (ust. 3).

Z art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...* wynika, że akty normatywne i inne akty prawne mogły być kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych na podstawie dotychczasowych przepisów w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 3 tej ustawy, czyli do dnia 30 września 2011 r. Ponadto, z art. 7 ust. 2 tej ustawy wynika, że akty prawa miejscowego stanowione przez powiat i gminy mogły być kierowane do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie dotychczasowych przepisów w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 3 tej ustawy, tj. w okresie 6 miesięcy od dnia 1 lipca 2011 r., czyli do dnia 31 grudnia 2011 r.

Podstawa do ogłoszenia aktu w formie elektronicznej i podpis elektroniczny

Podstawą ogłoszenia aktu normatywnego lub aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania tego aktu organ, **weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu** (art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 w zw. z art. 10 pkt 2 *ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, obowiązującym od dnia 1 lipca 2011 r.), czyli akty do ogłoszenia powinny być kierowane jedynie w formie dokumentu elektronicznego bez dołączania oryginału dokumentu papierowego podpisanego przez organ wydający dany akt (z pewnym wyjątkiem dotyczącym orzeczeń, o czym mowa dalej). Z przepisu art. 15 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* wynika, że chodzi tu o bezpieczny podpis elektroniczny w rozumieniu *ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym*¹⁴⁵ (dalej *ustawa o podpisie elektronicznym*).

Podpis elektroniczny to dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny (art. 3 pkt 1 *ustawy o podpisie elektronicznym*). Przez **bezpieczny podpis elektroniczny** rozumie się podpis elektroniczny, który (art. 3 pkt 2 *ustawy o podpisie elektronicznym*):

¹⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 262.

jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis, jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego, jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Kwalifikowany certyfikat powinien spełniać warunki określone w ustawie, powinien być wydany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne, spełniający wymogi określone w ustawie (art. 3 pkt 12 *ustawy o podpisie elektronicznym*). Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 5 ust. 2 *ustawy o podpisie elektronicznym*). Bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu stanowi dowód tego, że został on złożony przez osobę określoną w tym certyfikacie jako składającą podpis elektroniczny, o ile nie został złożony po upływie terminu ważności certyfikatu lub od dnia jego unieważnienia oraz w okresie zawieszenia certyfikatu, chyba że zostanie udowodnione, że podpis został złożony przed upływem terminu ważności certyfikatu lub przed jego unieważnieniem albo zawieszeniem (art. 6 ust. 1-2 *ustawy o podpisie elektronicznym*). Przepis ten nadaje moc dowodową bezpiecznemu podpisowi elektronicznemu weryfikowanemu kwalifikowanym certyfikatem, jako podpisowi złożonemu przez osobę wymienioną w certyfikacie. Certyfikat kwalifikowany winien zawierać, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 4 *ustawy o podpisie elektronicznym*, imię, nazwisko lub pseudonim osoby składającej podpis elektroniczny. Dowodem jest plik zawierający dokument opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zapisany na twardym dysku komputera¹⁴⁶ (bądź na innym nośniku).

W przypadku publikowania orzeczenia w dzienniku urzędowym, podstawą do jego ogłoszenia jest jego odpis w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawiera poświadczenie zgodności z oryginałem oraz jest opatrzony przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu orzeczenia bezpiecznym podpisem elektronicznym, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej (art. 15 ust. 4 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*).

Weryfikacja aktu przed jego ogłoszeniem

Przepis art. 15 ust. 7 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* określa, że **w przypadku ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w formie dokumentu elektronicznego wiza organu wydającego dziennik urzędowy nadawana przy skierowaniu aktu do ogłoszenia jest opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy**. W komentarzu do *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych* stwierdzono, że po złożeniu wniosku o ogłoszenie danego aktu organ wydający dany dziennik urzędowy weryfikuje ten wniosek, tzn. upewnia się, że dany akt jest prawdziwy i że należy do kategorii aktów ogłaszanych w danym dzienniku urzędowym. Etap ten kończy się zamieszczeniem stosownej wizy na oryginale (lub odpisie orzeczenia) i skierowaniem aktu lub orzeczenia do ogłoszenia, a więc uruchomieniem czynności redakcyjnych i technicznych związanych z przygotowaniem i wydaniem danego numeru dziennika urzędowego. Opisane zamieszczenie wizy na akcie normatywnym nie jest oznaką kontroli organu przekazującego ten

¹⁴⁶ Źródło: Kościelny T., Szaniawski K., *Ustawa o podpisie elektronicznym. Komentarz*, wyd. Zakamycze, 2003 r. (komentarz dostępny również w programie LEX).

akt, lecz oceną prawnej możliwości opublikowania danego aktu w dzienniku urzędowym, która nie podlega kontroli sądów administracyjnych¹⁴⁷. Z powyższego można wywnioskować, że organ wydający dziennik urzędowy powinien przed nadaniem wizy sprawdzić czy przekazany jemu akt spełnia warunki do jego ogłoszenia¹⁴⁸.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych przewiduje, że w przypadku braku możliwości ogłoszenia aktu prawnego w postaci elektronicznej z powodu nadzwyczajnych okoliczności, organ wydający dziennik urzędowy ogłasza go w postaci papierowej do czasu ustąpienia tych okoliczności (art. 23a ust. 1), jednakże po ustąpieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1, organ wydający udostępnia ten akt w postaci elektronicznej (art. 23a ust. 5). Wówczas podstawą ogłoszenia aktu może być akt prawny w postaci papierowej, podpisany przez upoważniony organ i opatrzony pieczęcią urzędową tego organu (art. 23a ust. 2 pkt 1).

Przechowywanie ogłoszonych aktów

Organ wydający dziennik urzędowy przechowuje akty normatywne i inne akty prawne ogłoszone w tym dzienniku w formie elektronicznej (art. 20b ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*).

Ponadto, **organ wydający Dziennik Ustaw i Monitor Polski** (tj. Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji) **przechowuje po jednym egzemplarzu każdego z tych dzienników również w formie ich wydruków**, poświadczonych za zgodność z oryginałem przez ten organ (art. 20b ust. 3 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*), a dzienniki te w formie wydruków przechowuje się wieczyście (art. 20b ust. 5 ww. ustawy).

Obowiązki w zakresie udostępniania aktów

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w art. 26 ust. 1 wprowadziła **obowiązek nieodpłatnego udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz orzeczeń** przez terenowe organy administracji rządowej (tj. przez wojewodę oraz kierowników służb, inspekcji i straży) oraz przez organy samorządu terytorialnego (tj. w praktyce przez urzędy gmin, starostwa, urzędy marszałkowskie), w następujący sposób:

- 1) do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego,
- 2) w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Organy wydające dzienniki zostały zobowiązane do **prowadzenia w postaci elektronicznej zbiorów tych dzienników urzędowych** (art. 27 ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*), a w przypadku Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego dodatkowo do wydawania skorowidza w postaci elektronicznej (art. 27 ust. 2 ww. ustawy). Wyżej wymienione zbiory i skorowidz powinny być również udostępniane przez terenowe organy administracji rządowej oraz przez organy samorządu terytorialnego (art. 27 ust. 3a w zw. z art. 26 ust. 1 ww. ustawy).

¹⁴⁷ Źródło: Grzegorz Wierczyński, Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. Oficyna 2009 r., (komentarz dostępny również w programie LEX).

¹⁴⁸ W wyroku z dnia 4 grudnia 2002 r. NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi stwierdził, że zamieszczenie przez organ wydający **wojewódzki dziennik urzędowy** wizy na akcie normatywnym nie jest kontrolą organu przekazującego ten akt, lecz oceną prawnej możliwości opublikowania danego aktu w dzienniku urzędowym (ONSA 2003, nr 4, poz. 146).

Ponadto, **starosta dodatkowo powinien prowadzić w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat i udostępniać go do wglądu**, w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 4 (art. 28 ust. 1 i 3 ww. ustawy).

Z kolei **wójt powinien prowadzić w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę i udostępniać go do wglądu**, w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 4 (art. 28 ust. 2 i 3 ww. ustawy).

Dziennik Ustaw, Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne lub inne akty prawne, w tym orzeczenia, **udostępnia się** w następujący sposób (art. 28b ust. 1 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*):

- 1) **nieodpłatnie** do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji,
- 2) za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych nośników danych w rozumieniu przepisów *ustawy o informatyzacji*, stosownie do wniosku zainteresowanego podmiotu, na zasadach i w trybie określonych w *ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*¹⁴⁹.

Inne dzienniki urzędowe, a także zbiory aktów prawa miejscowego, stanowiącego przez powiat lub gminę, **udostępnia się** (art. 28b ust. 1a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*):

- 1) **nieodpłatnie** do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te dzienniki i zbiory¹⁵⁰,
- 2) za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub informatycznych nośników danych w rozumieniu przepisów *ustawy o informatyzacji*, stosownie do wniosku zainteresowanego podmiotu, na zasadach i w trybie określonych w *ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*.

Odpłatne jest natomiast wydawanie wydruków Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i dzienników urzędowych (lub zawartych w nich aktów, a także skorowidza), jak również wydruków aktów prawa miejscowego powiatu i gminy. Kierownik urzędu, w którym udostępnia się ww. dzienniki i akty, powinien ustalić cenę wydruku tak, aby pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków (art. 28a *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*).

Wymagania techniczne dotyczące elektronicznej publikacji aktów

W art. 28c ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych ustawodawca zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań technicznych dotyczących:

- 1) dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne kierowane do ogłoszenia w dziennikach urzędowych,
- 2) dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej,
- 3) środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych używanych do udostępniania dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych – **uwzględniając odpowiednio konieczność zachowania jednolitości dokumentów elektronicznych kierowanych do ogłoszenia** i możliwości ich przetwarzania na potrzeby

¹⁴⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁵⁰ Tj. np. na stronie internetowej gminy lub powiatu.

wydawania dziennika urzędowego, **a także konieczność zapewnienia powszechnej dostępności dzienników urzędowych oraz zbiorów aktów prawa miejscowego** stanowiących przez powiat lub gminę lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

W wykonaniu ww. delegacji ustawowej, Prezes Rady Ministrów wydał *rozporządzenie 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*¹⁵¹ (dalej *rozporządzenie w sprawie wymagań technicznych*). Weszło ono w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. (opublikowano je w Dzienniku Ustaw z dnia 29 grudnia 2011 r.).

Wszystkie dokumenty elektroniczne zawierające **akty normatywne i inne akty prawne**, podlegające ogłoszeniu na podstawie *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*, **powinny być sporządzane w formacie XML** (§ 3 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*), **a także powinny być zgodne z wzorami aktów ogłoszonymi w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych oraz na stronie internetowej** www.dziennikiurzedowe.gov.pl (§ 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*). W § 2 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* zdefiniowano, że wzór aktu to jest wzór dokumentu elektronicznego przekazywany do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych w rozumieniu art. 19b ust. 1 *ustawy o informatyzacji*, zawierający:

- a) określenie struktury aktu prawnego zdefiniowanej w formacie XSD (schemacie XML),
- b) ustalenie sposobu wizualizacji aktu prawnego, w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 *ustawy o informatyzacji*, zdefiniowane w szablonie wizualizacji określonym w formacie XSL,
- c) metadane opisujące wzór aktu zapisany w formacie XML.

Z art. 19b ust. 1 *ustawy o informatyzacji* wynika, że centralne repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, zwane „centralnym repozytorium”, prowadzi w ramach ePUAP minister właściwy do spraw informatyzacji (tj. obecnie Minister Administracji i Cyfryzacji).

Stosownie do § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*, **akty podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formacie PDF albo w formacie XML, w sposób umożliwiający wizualizację treści w postaci pliku PDF**. Przepis § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* stanowi, że struktura aktu prawnego zdefiniowana w schemacie XML jest zgodna ze strukturą aktów podlegających ogłoszeniu określoną w *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*¹⁵². Szczegółowe wymagania dotyczące sporządzania aktów podlegających ogłoszeniu w postaci dokumentów elektronicznych określone są w załączniku nr 3 do *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*.

Istotnym wymogiem określonym w *rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* jest to, że **autentyczność i integralność dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę oraz innych aktów podlegających ogłoszeniu powinna być zagwarantowana bezpiecznym podpisem elektronicznym organu lub osoby upoważnionej przez organ wydający dziennik urzędowy** (§ 8 ust. 2 ww. *rozporządzenia*).

¹⁵¹ Do dnia 31 grudnia 2011 r., na podstawie art. 9 *ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych...*, obowiązywało *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2008 r. 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*.

¹⁵² Dz. U. Nr 100, poz. 908. Budowę aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia, uchwał i zarządzeń, aktów prawa miejscowego) określono w załączniku do tego rozporządzenia.

Specyfikację techniczną formatu podpisu reguluje *załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych*, w szczególności w § 1 ww. załącznika. § 2 tego załącznika przewiduje możliwość przekazania aktu do ogłoszenia w formie skompresowanego archiwum, jeśli akt podlegający ogłoszeniu obejmuje więcej niż jeden plik, z tym że pliki aktu podlegającego ogłoszeniu znajdują się w katalogu głównym skompresowanego archiwum. Powinny być wówczas spełnione następujące wymagania: akt jest spakowany algorytmem ZIP (§ 2 ust. 2 pkt 1), plik zawierający treść aktu podlegającego ogłoszeniu powinien mieć nazwę „akt.xml” (§ 2 ust. 2 pkt 2), pliki znajdujące się w pliku archiwum powinny być opatrzone podpisem zgodnie z wymogami zawartymi w § 1 ww. załącznika (§ 2 ust. 2 pkt 4).

W *załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych* określono wymogi dotyczące formatu przekazywanych elektronicznie danych oraz formaty środków komunikacji elektronicznej. W szczególności wskazano formaty danych dla dokumentów elektronicznych, dla których wymagane jest zachowanie zgodności formatu danych z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych (z określeniem: rozszerzeń nazwy pliku; nazwy standardu; organizacji określającej format, nazwę lub standard; oznaczenia lub nazwy normy albo dokumentu zawierającego specyfikację techniczną wskazanego formatu). Dla środków komunikacji elektronicznej podano analogiczne wymogi dotyczące tworzenia stron WWW, określenia struktury i wizualizacji dokumentu elektronicznego oraz przetwarzania dokumentów zapisanych w formacie XML.

Wykaz objętych kontrolą jednostek, osób zajmujących kierownicze stanowiska odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz ocen kontrolowanej działalności

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności ¹⁵³
		Pełniona funkcja	Imię i nazwisko	
1.	Rządowe Centrum Legislacji	Prezes	Maciej Berek	P(n)
2.	Centrum Projektów Informatycznych	Dyrektor	Agnieszka Boboli ¹⁵⁴	P(n)
3.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ewa Mes	P(n)
4.	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	Starosta	Bogusław Boiński	P(n)
5.	Urząd Gminy Górzno	Burmistrz	Robert Stańko	N
6.	Urząd Miasta i Gminy Dobrzyń nad Wisłą	Burmistrz	Ryszard Dobieszewski	N
7.	Urząd Gminy Zbójno	Wójt	Grzegorz Tułodziecki	N
8.	Urząd Gminy Brzuze	Wójt	Jan Koprowski	P(n)
9.	Urząd Gminy Rogóźno	Wójt	Henryk Szpringiel	N
10.	Urząd Miasta i Gminy Łasin	Burmistrz	Franciszek Kawski	N
11.	Urząd Gminy Radomin	Wójt	Piotr Wolski	N
12.	Urząd Gminy Ciechocin	Wójt	Jerzy Cieszyński	N
13.	Urząd Gminy Osiek	Wójt	Kazimierz Wolfram	N
14.	Urząd Gminy Dębowa Łąka	Wójt	Stanisław Szarowski	P(n)
15.	Urząd Gminy Wąpielsk	Wójt	Henryk Kowalski	N
16.	Urząd Miasta i Gminy Radzyń Chełmiński	Burmistrz	Krzysztof Chodubski	P(n)
17.	Urząd Gminy Kęsowo	Wójt	Radosław Januszewski	N
18.	Urząd Miasta Nieszawa	Burmistrz	Marian Tołodziecki	N
19.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Ryszard Stachurski	P(n)
20.	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim	Starosta	Cezary Bieniasz-Krzywiec	P(n)
21.	Urząd Miejski w Kartuzach	Burmistrz	Mirosława Lehman	P(n)
22.	Urząd Gminy Sulęczyń	Wójt	Bernard Grucza	P(n)

¹⁵³ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

¹⁵⁴ Do 21 marca 2012 r. Dyrektorem CPI był Pan Zbigniew Olejniczak. Od dnia 22 marca 2012 r. Dyrektorem CPI jest Pani Agnieszka Boboli.

23.	Urząd Gminy Stężycza	Wójt	Tomasz Brzskowski	P(n)
24.	Urząd Gminy Kościerzyna	Wójt	Grzegorz Piechowski	P(n)
25.	Urząd Gminy Przodkowo	Wójt	Andrzej Wyrzykowski	P(n)
26.	Urząd Gminy Sierakowice	Wójt	Tadeusz Kobiela	P(n)
27.	Urząd Gminy Starogard Gdański	Wójt	Stanisław Połom	P(n)
28.	Urząd Miasta Skarszewy	Burmistrz	Dariusz Skalski	P(n)
29.	Urząd Gminy Czarna Dąbrówka	Wójt	Jan Klasa	P(n)
30.	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim	Burmistrz	Jacek Michalski	P(n)
31.	Urząd Miejski w Nowym Stawie	Burmistrz	Jerzy Szałach	P(n)
32.	Urząd Gminy Stegna	Wójt	Jolanta Kwiatkowska	P(n)
33.	Urząd Miejski w Czersku	Burmistrz	Marek Jankowski	P(n)
34.	Urząd Gminy Wejherowo	Wójt	Henryk Skwarło	P(n)
35.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Zygmunt Łukaszczyk	P(n)
36.	Starostwo Powiatowe w Mikołowie	Starosta	Henryk Jaroszek	P(n)
37.	Urząd Gminy Bojszowy	Wójt	Henryk Utrata	P
38.	Urząd Gminy Lelów	Wójt	Antoni Lupa	N
39.	Urząd Miasta i Gminy Pilica	Burmistrz	Michał Otrębski	N
40.	Urząd Miejski w Krzepicach	Burmistrz	Krystian Kotynia	N
41.	Urząd Gminy Kochanowice	Wójt	Ireneusz Czech	N
42.	Urząd Gminy Jejkowice	p.o. Wójt	Halina Mazurek	N
43.	Urząd Gminy Hażlach	Wójt	Karol Folwarczny	N
44.	Urząd Gminy Radziechowy – Wieprz	Wójt	Grzegorz Figura	N
45.	Urząd Miejski w Strumieniu	Burmistrz	Anna Grygierek	N
46.	Urząd Gminy Kozy	Wójt	Krzysztof Fiałkowski	N
47.	Urząd Miejski w Sośnicowicach	Burmistrz	Marcin Stronczek	N
48.	Urząd Gminy Wielowieś	Wójt	Ginter Skowronek	N
49.	Urząd Gminy Mierzęcice	Wójt	Grzegorz Podlejski	N
50.	Urząd Miejski w Woźnikach	Burmistrz	Alojzy Cichowski	N
51.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Bożentyna Pałka-Koruba	P(n)
52.	Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta	Andrzej Kruzel	P(n)

53.	Urząd Miasta Starachowice	Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta	Sylwester Kwiecień	P(n)
54.	Urząd Miasta i Gminy Ożarów	Burmistrz	Marcin Majcher	P(n)
55.	Urząd Miasta i Gminy Opatów	Burmistrz	Andrzej Chaniecki	P
56.	Urząd Miasta i Gminy Kunów	Burmistrz	Beata Duda	P(n)
57.	Urząd Miasta i Gminy Staszów	Burmistrz	Romuald Garczewski	P
58.	Urząd Gminy i Miasta Chęciny	Burmistrz	Robert Jaworski	P(n)
59.	Urząd Gminy Bliżyn	Wójt	Mariusz Walachnia	P(n)
60.	Urząd Gminy Miedziana Góra	Wójt	Maciej Lubecki	P(n)
61.	Urząd Miasta i Gminy Daleszyce	Burmistrz	Wojciech Furmanek	P(n)
62.	Urząd Gminy Bodzechów	Wójt	Jerzy Murzyn	N
63.	Urząd Gminy Tuczępy	Wójt	Marek Kaczmarek	P(n)
64.	Urząd Gminy Szydłów	Wójt	Jan Klamczyński	P
65.	Urząd Gminy Słupia Jędrzejowska	Wójt	Krzysztof Nowak	P(n)
66.	Urząd Gminy Pacanów	Wójt	Wiesław Skop	P(n)
67.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Jolanta Chełmińska	P(n)
68.	Starostwo Powiatowe w Łasku	Starosta	Cezary Gabryjczyk	P
69.	Urząd Gminy Dłutów	Wójt	Grażyna Maślanka-Olczyk	P(n)
70.	Urząd Miejski w Rzgowie	Burmistrz	Jan Mielczarek	P(n)
71.	Urząd Gminy Drużbice	Wójt	Bożena Zielińska	P
72.	Urząd Gminy Pęczniew	Wójt	Arkadiusz Mizera	P(n)
73.	Urząd Miejski w Poddębicach	Burmistrz	Piotr Sęczkowski	P(n)
74.	Urząd Gminy Wierzchlas	Wójt	Krzysztof Bednarek	P(n)
75.	Urząd Gminy Konopnica	Wójt	Mariola Hernas	P(n)
76.	Urząd Gminy Sędziejowice	Wójt	Jerzy Kotarski	P(n)
77.	Urząd Miejski w Łasku	Burmistrz	Gabriel Szkudlarek	P(n)
78.	Urząd Gminy Grabica	Wójt	Edward Wójcik	P(n)
79.	Urząd Gminy Kielczygłów	Wójt	Kazimierz Jędrzejski	N
80.	Urząd Gminy i Miasta Błaszki	Burmistrz	Piotr Świdorski	P(n)
81.	Urząd Miejski w Wieluniu	Burmistrz	Janusz Antczak	P(n)
82.	Urząd Miasta w Tuszynie	Burmistrz	Witold Małecki	P(n)

83.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Marian Podziewski	P(n)
84.	Starostwo Powiatowe w Giżycku	Starosta	Dariusz Drzażdżewski	P(n)
85.	Urząd Gminy Mrągowo	Wójt	Jerzy Krasiński	P(n)
86.	Urząd Miasta Bartoszyce	Burmistrz	Krzysztof Nałęcz	P(n)
87.	Urząd Gminy Kętrzyn	Wójt	Marek Jarosik	P(n)
88.	Urząd Gminy Elbląg	Wójt	Genowefa Kwoczek	P(n)
89.	Urząd Gminy Markusy	Wójt	Wacław Wielesik	P(n)
90.	Urząd Gminy Godkowo	Wójt	Janusz Grzywalski	P(n)
91.	Urząd Miasta i Gminy Młynary	Burmistrz	Ryszard Zając	P(n)
92.	Urząd Gminy Górowo Iławeckie	Wójt	Bożena Olszewska	P
93.	Urząd Gminy Bartoszyce	Wójt	Jadwiga Gut	P(n)
94.	Urząd Gminy Lubomino	Wójt	Andrzej Mazur	P(n)
95.	Urząd Miejski w Miłakowie	Burmistrz	Aleksander Gawryluk	P(n)
96.	Urząd Gminy Świątki	Wójt	Janusz Sypiański	N
97.	Urząd Gminy Elk	Wójt	Antoni Polkowski	P(n)
98.	Urząd Gminy Prostki	Wójt	Bożena Bagan	P(n)
99.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Piotr Florek	P(n)
100.	Starostwo Powiatowe w Środzie Wielkopolskiej	Starosta	Tomasz Pawlicki	P(n)
101.	Urząd Miasta Słupca	Burmistrz	Michał Pyrzyk	P(n)
102.	Urząd Gminy Ryczywół	Wójt	Jerzy Gacek	P(n)
103.	Urząd Gminy Budzyń	Wójt	Marcin Sokołowski	P(n)
104.	Urząd Miasta i Gminy Czarniejewo	Burmistrz	Elżbieta Grychowska	P(n)
105.	Urząd Gminy i Miasta Witkowo	Burmistrz	Krzysztof Szkudlarek	P(n)
106.	Urząd Gminy Mieleszyn	Wójt	Janusz Kamiński	P(n)
107.	Urząd Miasta i Gminy Murowana Goślina	Burmistrz	Tomasz Łęcki	P(n)
108.	Urząd Gminy Chodzież	Wójt	Zbigniew Salwa	P(n)
109.	Urząd Gminy Rokietnica	Wójt	Bartosz Derech	P(n)
110.	Urząd Gminy Czerwonak	Wójt	Mariusz Poznański	P(n)
111.	Urząd Gminy Łubowo	Wójt	Andrzej Łozowski	P(n)
112.	Urząd Miasta i Gminy Skoki	Burmistrz	Tadeusz Kłos	P(n)
113.	Urząd Gminy Suchy Las	Wójt	Grzegorz Wojtera	P(n)

114.	Urząd Miasta i Gminy Gołańcz	Burmistrz	Mieczysław Durski	P(n)
115.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Wojewoda	Marcin Zygorowicz	P
116.	Starostwo Powiatowe w Gryficach	Starosta	Kazimierz Sać	P(n)
117.	Urząd Gminy Świeszyno	Wójt	Ryszard Osiowy	P(n)
118.	Urząd Gminy Biesiekierz	Wójt	Marian Hermanowicz	P(n)
119.	Urząd Gminy i Miasta Mirosławiec	Burmistrz	Piotr Pawlik	P(n)
120.	Urząd Miasta i Gminy Człopa	Burmistrz	Zdzisław km ieć	N
121.	Urząd Miejski w Tucznie	Burmistrz	Krzysztof Hara	N
122.	Urząd Miejski w Barwicach	Burmistrz	Zenon Maksalon	P(n)
123.	Urząd Gminy Malechowo	Wójt	Jan Szlufik	P
124.	Urząd Miejski w Bornem Sulinowie	Burmistrz	Renata Pietkiewicz-Chmyłkowska	P(n)
125.	Urząd Miejski w Golczewie	Burmistrz	Andrzej Danieluk	N
126.	Urząd Gminy Dygowo	Wójt	Marek Zawadzki	N
127.	Urząd Gminy Siemyśl	Wójt	Marek Dołkowski	P
128.	Urząd Miejski w Trzcińsku-Zdroju	Burmistrz	Zbigniew Kitlas	P(n)
129.	Urząd Miejski w Lipianach	Burmistrz	Krzysztof Boguszewski	P(n)
130.	Urząd Miejski w Dobrzanach	Burmistrz	Jan Prościak	P(n)

Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. 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).
2. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011r. 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 (Dz. U. Nr 289, poz. 1699).
9. Rozporządzenie 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 teleinformatycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 526).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Administracji i Cyfryzacji
6. Minister Rozwoju Regionalnego
7. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
12. Wojewodowie
13. Prezesi regionalnych izb obrachunkowych



Warszawa, dnia 06 maja 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
PODSEKRETARZ STANU

Andrzej Rękowski

DKSiW-096-6/2013

Pan Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 kwietnia 2013 r. Nr KAP-4101-03-00/2012 dotyczące informacji o wynikach kontroli „*promulgacji prawa w postaci elektronicznej*”, odnosząc się do postulatów Najwyższej Izby Kontroli Minister Administracji i Cyfryzacji uprzejmie informuje, iż:

1. realizując zapisy *Porozumienia*, w dniu 13 grudnia 2012 r. zadanie utrzymania systemu Elektronicznego Publikatora Aktów Prawa wraz ze środkami zostały powierzone Centrum Projektów Informatycznych oraz w dniu 17 kwietnia 2013 r. zadanie wykonania i aktualizacji Edytora Aktów Prawnych. Dodatkowo pomiędzy Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji, a Rządowym Centrum Legislacji prowadzone są rozmowy o utrzymaniu produktów *Porozumienia* po 2013 roku.
2. podjęcie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji skutecznych działań mających na celu udostępnienie funkcjonalnego i bezpłatnego edytora aktów prawnych w wersji elektronicznej, który będzie dostosowany do obowiązującego stanu prawnego zostało powierzone w dniu 17 kwietnia 2013 roku Centrum Projektów Informatycznych, z terminem wykonania i aktualizacji Edytora Aktów Prawnych w do 31 grudnia 2013 r.

Zadanie to polega na:

- zapewnieniu wykonania i aktualizacji oprogramowania umożliwiającego tworzenie i edycję aktów prawnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa określającymi sposób tworzenia oraz definiowania ich elektronicznej postaci,
- zapewnianiu informacyjnego serwisu internetowego udostępniającego informacje w zakresie Edytora Aktów Prawnych.

Zadanie to realizowane będzie w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji oraz Departamentem Informatyzacji MAC. Realizacja zadania finansowana będzie ze środków projektu ePUAP2. Centrum Projektów Informatycznych jest w trakcie uzgadniania z Rządowym Centrum Legislacji harmonogramu działań oraz formuły realizacyjnej w celu dostarczenia rozwiązania do końca 2013 r.

Dodatkowo, odnosząc się do informacji dotyczących przyjęcia Planu Ciągłości Działania PEAP oraz Polityki Bezpieczeństwa tego systemu, należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności, które nie zostały przedstawione w przedmiotowym wystąpieniu.

Zgodnie z zapisami umowy z PWPW na wykonanie systemu PEAP zostały dostarczone i odebrane wszystkie dokumenty wymagane umową. W ich skład wchodzi m.in. dokument „CPI-PAP Polityka Bezpieczeństwa”, który to wskazuje w pkt. 6.7. na plan ciągłości działania i odsyła do dokumentu – procedury szczegółowej w dokumencie „CPI-PAP Procedury Zapewniające Ciągłość Funkcjonowania”, który również został dostarczony wraz z innymi produktami PAP. Nie ma tu zatem sytuacji w której nieodebrane byłyby jakiegokolwiek dokumenty wynikające z umowy z PWPW na realizację PEAP.

Kolejnym ważnym elementem jaki był przedstawiany przez Dyrektora Centrum Projektów Informatycznych podczas kontroli NIK, jest brak uregulowania z początkiem 2012 roku obszaru utrzymania systemu PEAP. W styczniu 2012 roku CPI uruchomiło produkcyjnie system PEAP, którego utrzymanie MAC powierzyło CPI dopiero 13 grudnia 2012 roku. Pozytywnie ocenione przez NIK wykonanie przez CPI systemu PEAP i umożliwienie publikacji aktów prawnych od 1 stycznia 2012 roku było możliwe w wyniku realizacji zadań związanych z utrzymaniem pomimo braku ich formalnego powierzenia CPI. Brak powierzenia zadań przekładał się na brak możliwości wdrożenia docelowego Planu Ciągłości Działania systemu i pełnej Polityki Bezpieczeństwa (mimo że dokumenty te powstały w toku realizacji umowy z PWPW). Obecnie, zgodnie ze wcześniejszym oświadczeniem Dyrektora CPI, po powierzeniu CPI zadania utrzymania PEAP, w dniu 22 lutego 2013 r. została podpisana z PWPW umowa nr 2013/CPI/10/PWPW na usługę utrzymania systemu PEAP wraz z dodatkowymi usługami modyfikacji oprogramowania w przypadku konieczności dostosowania dostarczonego rozwiązania do zmian przepisów prawa lub dodatkowych wymagań technicznych. Zgodnie ze wskazaniami kontrolnymi uruchomiony został zgodnie z zaleceniami NIK drugi ośrodek przetwarzania oraz uregulowane zostały wszystkie aspekty bezpieczeństwa związane z funkcjonowaniem użytkownika „host” prowadzące do zabezpieczenia bezpieczeństwa użytkownika systemu PEAP.

Z poważaniem,





MINISTER-CZŁONEK RADY MINISTRÓW
SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Jacek Cichocki

DKN-587-25(2)/13

Warszawa, dnia 7 maja 2013 r.

**Pan
Jacek Jezierski**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam niniejsze stanowisko do informacji o wynikach kontroli promulgacji prawa w postaci elektronicznej.

Opracowana przez Najwyższą Izbę Kontroli informacja, zawierająca wyniki kontroli procesu wdrażania elektronicznych dzienników urzędowych – skupiając się na szczegółowych ustaleniach i uchybieniach, niemających zasadniczego wpływu na proces ogłaszania prawa, który funkcjonuje w nowej formule od 1 stycznia 2012 r. – nie przekazuje niestety adresatom całościowego obrazu dokonań, jakich w tym obszarze dokonała polska administracja. W szczególności brak jest kluczowych informacji porównawczych, opisu punktu wyjścia oraz określenia miejsca, jakie obecnie Polska zajmuje w tej dziedzinie na tle innych krajów europejskich.

Przejście na wyłącznie elektroniczne ogłaszanie dzienników urzędowych było naturalną konsekwencją trwającego od kilku lat procesu, mającego na celu ułatwienie i uproszczenie dostępu do treści obowiązującego prawa. Wraz z rozpowszechnieniem komercyjnych systemów informacji prawnej oraz portali internetowych zawierających treść aktów prawnych zainteresowanie dziennikami urzędowymi w postaci papierowej znacząco malało. Nakład Dziennika Ustaw spadł z ok. 200 tys. egz. w latach dziewięćdziesiątych do mniej niż 10 tys. w roku 2011. Oznacza to, że 95% użytkowników zaczęło korzystać z innych form informacji o prawie, niż oficjalne dzienniki urzędowe, nie posiadających walorów autentyczności. Większość prenumeratorów stanowiły urzędy państwowe i samorządowe oraz sądy, ponoszące z tego tytułu znaczne koszty.

Zasadę ogłaszania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej zaczęto wprowadzać w 2005 r., wraz z przyjęciem ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne². Dzienniki urzędowe miały być ogłaszane w Internecie równolegle z drukowaniem wersji papierowej od 2006 r. Zamiast jednak energicznych działań w tym zakresie zdecydowano o przesunięciu na 1 maja 2008 r. nałożonego przez ustawodawcę obowiązku. Pomimo zaniechań z poprzednich lat, dzięki wyjątkowemu zaangażowaniu administracji, w maju 2008 r. rozpoczęto – równolegle z edycją papierową – zamieszczać ogłaszane akty prawne w wersji elektronicznej.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r., poz. 235 (j.t.)).

Wykorzystując zebrane doświadczenia, w 2010 r. został skierowany do Sejmu rządowy projekt ustawy, stanowiącej ostatni krok w tym procesie – przejście na wyłącznie elektroniczny sposób ogłaszania aktów prawnych. Wprawdzie ogłaszanie aktów prawnych w formie elektronicznej jest stosowane powszechnie, to jednak konsekwentne uznanie tej postaci za jedyną prawnie obowiązującą jest nowością na skalę światową – w Europie taka zasada obowiązuje jedynie w kilku krajach, w tym w Austrii, Belgii, Danii, Hiszpanii, Portugalii i na Węgrzech.

Udostępnienie autentycznych tekstów aktów prawnych spotkało się z dużym zainteresowaniem odbiorców – obecnie średnio dziennie ze stron Rządowego Centrum Legislacji jest pobieranych przeszło 20 tys. egzemplarzy aktów prawnych, przy czym liczba ta stale rośnie. Niektóre akty prawne były pobierane przeszło 100 tysięcy razy. Świadczy to o docenianiu przez użytkowników roli tekstów mających walor autentyczności. Należy podkreślić, że akty są dostępne w Internecie nieodpłatnie, przez całą dobę przez 7 dni w tygodniu. Jak wynika z informacji NIK, obywatele korzystają z tego źródła bezpośrednio i nie są zainteresowani nawet takimi zapisanymi w ustawie ułatwieniami, jak dostęp w siedzibach urzędów gminnych, choć oczywiście taka usługa powinna być wszędzie dostępna. Zasadniczym celem jest bowiem to, aby każdy mieszkaniec Polski miał łatwy dostęp do wszelkich treści zapisanych w Internecie, w tym do informacji o stanowionym prawie.

Należy zwrócić uwagę, że rezygnacja z papierowych dzienników umożliwiła dokonanie kolejnego istotnego kroku – wprowadzenie obowiązku częstego (co najmniej raz w roku) ogłaszania tekstu jednolitego ustaw i innych aktów normatywnych, co wcześniej nie było możliwe ze względu na ich dużą objętość i znaczny koszt ich ogłaszania w postaci drukowanej. Dostęp do autentycznych tekstów jednolitych, usankcjonowanych podpisem właściwego organu, był jednym z najczęściej formułowanych postulatów społecznych.

Wprowadzenie elektronicznych dzienników urzędowych nastąpiło bardzo sprawnie. W celu udostępniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego stosunkowo niewielkim kosztem stworzono portal internetowy, cechujący się bardzo wysoką niezawodnością i wydajnością, zaprojektowany i wykonany przez polską firmę. Należy podkreślić, że portal ten wykorzystuje już istniejącą strukturę platformy ePUAP, czyli głównej platformy udostępniającej usługi administracji publicznej dla obywateli oraz firm. Koszt budowy i utrzymania portalu był wielokrotnie niższy, niż roczny koszt wydawania dzienników urzędowych drukiem. Centrum Projektów Informatycznych w krótkim czasie zrealizowało sprawnie tak złożony system. Można to uznać za przykład wzorcowej współpracy kilku urzędów w zakresie udostępniania usług w formie elektronicznej oraz wykorzystania istniejącej infrastruktury do tworzenia nowych usług o wysokiej jakości. Wdrożenie nowych procedur nie było związane z żadnymi kosztami i odbywało się wyłącznie własnymi siłami urzędów odpowiadających za ogłaszanie.

Z satysfakcją stwierdzam, że także zdaniem NIK proces ten przebiegł prawidłowo, a wskazane problemy mają charakter drugorzędny. Należy podkreślić, że najważniejsze wątpliwości wskazane w przekazanej informacji dotyczą procedur postępowania z aktami kierowanymi do ogłoszenia i nie wiążą się z ogłaszaniem w trybie elektronicznym. Jestem przekonany, że także gminy, jako podstawowe jednostki administracji samorządowej, będą właściwie odpowiadać na potrzeby społeczne, ponieważ to one są najbliższe obywateli i zwykle najszybciej reagują na ich potrzeby.

Wprowadzony obowiązek przekazywania aktów do ogłoszenia wyłącznie w postaci elektronicznej pozwolił na przyspieszenie procesu ogłaszania. Kontrolerzy NIK przeanalizowali czas ogłaszania wybranych aktów prawnych w chwili obecnej, ale nie dokonali porównania z czasem ogłaszania analogicznych aktów prawnych we wcześniejszym okresie, gdy akt był przekazywany w postaci papierowej i ogłaszany także w postaci papierowej.

Proces ogłaszania aktów prawnych w formie elektronicznej jest i będzie dalej doskonalony. Na przykład, w wyniku prac, zainicjowanych przez Rządowe Centrum Legislacji, a prowadzonych wspólnie z Kancelarią Sejmu i Kancelarią Senatu, wprowadzono jednolity standard dokumentu elektronicznego zawierającego akt prawny, co już pozwoliło na usprawnienie procesu przekazywania plików, a w przyszłości stanowić ma podstawę ogłaszania prawa w bardziej przyjaznej i dostępnej dla obywateli formie.

Jestem przekonany, że proces wprowadzania elektronicznych dzienników urzędowych – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, mających charakter jedynie proceduralny i niewpływających zasadniczo na istotę badanej działalności – postępuje prawidłowo i będzie w coraz większym stopniu ułatwiał obywatelom dostęp do wiarygodnej i autentycznej informacji o obowiązującym prawie.

Z poważaniem,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by 'L' and 'L'.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZERSKI

KAP- 4101 – 03 – 00/2012

Warszawa, 10 maja 2013 r.

OPINIA

do stanowiska Ministra – Członka Rady Ministrów Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie *Informacji o wynikach kontroli promulgacji prawa w postaci elektronicznej*,
przesłanej Prezesowi Rady Ministrów

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska w sprawie *Informacji o wynikach kontroli promulgacji prawa w postaci elektronicznej*.

Aktualnie mamy do czynienia z szybkim, powszechnym rozwojem usług świadczonych drogą elektroniczną, związanym z dynamicznym postępowaniem w udostępnianiu usług i pozyskiwaniu informacji drogą elektroniczną, co powinno dotyczyć także administracji publicznej. Polska dołączyła w ubiegłym roku do grupy państw, które korzystają obecnie wyłącznie z elektronicznej formy ogłaszania aktów prawnych. Jest to pożądaný krok w kierunku rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Nie podzielam jednak stanowiska Ministra - Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, że *Informacja o wynikach kontroli promulgacji prawa w postaci elektronicznej* nie przekazuje całościowego obrazu dokonań, jakich w tym obszarze dokonała polska administracja. W *Informacji o wynikach kontroli* w kompleksowy sposób przedstawiono realizację obowiązku ogłaszania dzienników urzędowych wyłącznie w postaci elektronicznej, wprowadzonego z dniem 1 stycznia 2012 r. Kontrola NIK obejmowała wykonanie zadań wynikających z przepisów polskiego prawa przez polską administrację, nie było zatem niezbędne, ani zasadne porównywanie kontrolowanego obszaru z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach europejskich (choćby ze względu na wiele różnych rozwiązań w tym obszarze, wynikających z uwarunkowań prawnych w innych krajach).

Podniesiony w stanowisku Ministra – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zarzut, iż kontrolerzy nie porównywali czasu ogłaszania aktów prawnych w postaci papierowej do czasu ogłaszania aktów prawnych w postaci elektronicznej, jest niezasadny jeżeli weźmiemy pod uwagę różnice pomiędzy aktami prawnymi (każdy akt prawny jest inny). Właśnie na taką okoliczność powoływali się przedstawiciele Rządowego Centrum Legislacji (RCL) w trakcie kontroli, wskazując, że czas trwania prac redakcyjnych związanych z przygotowaniem każdego aktu do druku lub do udostępnienia w Internecie zależy m.in. od rodzaju aktu, jego wielkości i stopnia

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

skomplikowania. Jest rzeczą oczywistą, że informatyzacja ogłaszania aktów prawnych w dziennikach urzędowych ze swojej natury powinna wpłynąć na usprawnienie procesu publikacji aktów prawnych i skrócenie czasu potrzebnego na ich ogłoszenie, a zatem powinna przybliżyć nas do pełnej realizacji ustawowej dyspozycji niezwłocznego ogłaszania aktów prawnych zawartej w art. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych².

Trudno też podzielić stanowisko Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o „wzorcowej współpracy” urzędów i jednostek w kontrolowanym zakresie. Wprawdzie współpraca ta doprowadziła do wdrożenia i zapewnienia funkcjonowania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet, ale ustalenia kontroli NIK pokazały również szereg problemów w zakresie współpracy. Na przykład, przez blisko rok brak było uregulowania pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (później Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji) i Centrum Projektów Informatycznych (CPI) kwestii utrzymania i finansowania systemu służącego do ogłaszania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego w sieci Internet. Brak było także wdrożenia polityki bezpieczeństwa i planu ciągłości działania dla całości tego systemu w RCL, CPI i w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. Z problemów tych warto wyciągać wnioski dla realizacji kolejnych przedsięwzięć w dziedzinie informatyzacji państwa.

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