



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.002.02.2022

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/003 – Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Ministerstwo lub MSWiA) ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister lub Minister SWiA), od 14 sierpnia 2019 r. ¹ (od 9 do 13 sierpnia 2019 r. Zastępujący Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), poprzednio Elżbieta Witek od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r. ² , poprzednio Joachim Brudziński od 9 stycznia 2018 r. ³ do 4 czerwca 2019 r. ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. 2. Prawidłowość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce ⁵ , tj. do 12 sierpnia 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Justyna Głowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/34/2022 z dnia 5 maja 2022 r. 2. Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/33/2022 z dnia 5 maja 2022 r. 3. Grzegorz Grygoruk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/32/2022 z dnia 5 maja 2022 r.

(akta kontroli str.: 1-6)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.14.2019 (M.P. poz. 749), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.7.2019 (M.P. poz. 477), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.13.2019 (M.P. poz. 743).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.6.2019 (M.P. poz. 476).

⁵ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, Minister zapewnił warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w tym dokonał podziału zadań i określił sposób ich realizacji.

W MSWiA, poza poniżej wymienionymi nieprawidłowościami, zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie realizowano zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej na wniosek. Na stronie internetowej BIP Ministerstwa w większości publikowano informacje i dane wymagane przepisami prawa.

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niezamieszczeniu na stronie BIP MSWiA pełnej informacji o programach w zakresie realizacji zadań publicznych; prowadzonych rejestrach i ewidencjach; przebiegu i efektach kontroli, tj. informacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c), pkt 3 lit. f) oraz pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸ (dalej: udip), co było działaniem nierzetelnym,
- niezamieszczeniu w części informacji publicznych, opublikowanych na stronach BIP MSWiA, oznaczeń lub danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 4 udip,
- niezamieszczeniu na stronie BIP MSWiA: adresu redakcji strony podmiotowej BIP, imienia i nazwiska, numeru telefonu, numeru telefaksu i adresu poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę podmiotową BIP oraz instrukcji korzystania z tej strony, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁹ (dalej: rozporządzenie BIP),
- niezamieszczeniu w BIP MSWiA informacji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁰ (dalej: uopwi),
- nieopublikowaniu w BIP MSWiA danych kontaktowych koordynatorów do spraw dostępności, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹¹ (dalej: uzd),
- udostępnieniu przez MSWiA informacji publicznej na wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip w przypadku 20 spraw oraz po terminie określonym w art. 13 ust. 2 udip w przypadku 123 spraw,
- udostępnieniu informacji publicznej na wniosek w dwóch spośród 40 zbadanych przypadków w węższym zakresie w stosunku do żądania wnioskodawcy, co było nierzetelne.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

⁹ Dz.U. Nr 10 poz. 68.

¹⁰ Dz.U. poz. 1641, ze zm.; ustawa weszła w życie 8 grudnia 2021 r. Poprzednio obowiązywała ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1446).

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1062, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Ministerstwie sposób realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej został określony w Regulaminie Organizacyjnym MSWiA¹³ (dalej: Regulamin) oraz wewnętrznych regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek. Zgodnie z § 14 pkt 8 Regulaminu obowiązującego w okresie objętym kontrolą, wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem spraw wynikających z udip, w tym prowadzenie rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej, należało do Departamentu Bezpieczeństwa (dalej: DB, DBI), z wyłączeniem spraw dotyczących właściwości Biura Nadzoru Wewnętrznego (dalej: BNW). Sprawy obejmujące udzielanie informacji na zapytania dziennikarzy, aktualizowanie serwisów internetowych Ministerstwa oraz zamieszczanie materiałów w BIP Ministerstwa zgodnie z § 17 pkt 2 i 7 Regulaminu należało do zadań Departamentu Komunikacji Społecznej (dalej: DKS).

W MSWiA nie przyjęto w sposób formalny odrębnych, szczegółowych zasad lub procedur dotyczących postępowania w procesie udostępniania informacji publicznej, w tym w BIP oraz na wniosek.

W strukturze DB zadania związane z udostępnianiem informacji publicznej zostały przypisane do Wydziału Ochrony Danych Osobowych (dalej: Wydział ODO, WODO), natomiast w strukturze DKS zadania związane z zamieszczaniem informacji w BIP MSWiA powierzono Wydziałowi Komunikacji Internetowej (dalej: Wydział KI, WKI), a udzielanie informacji na zapytania dziennikarzy – Wydziałowi Prasowemu.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 Regulaminu komórki organizacyjne Ministerstwa, każda w zakresie swojego działania, udzielają niezbędnej pomocy DB przy rozpatrywaniu spraw wynikających z udip.

Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) poinformowała, że sposób koordynacji współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, uczestniczących w procesie udostępniania informacji publicznej przedstawiał się następująco: *Wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do Ministerstwa (...), rejestrowane są w Kancelarii Głównej Ministerstwa, kierowane do Departamentu Bezpieczeństwa, gdzie Dyrektor Departamentu dekretuje je na WODO. W przypadku wniosków o różnorodnej tematyce (obejmującej więcej niż jedną komórkę organizacyjną Ministerstwa) WODO DBI przesyła wniosek do właściwych rzeczowo komórek organizacyjnych i po otrzymaniu stanowisk poszczególnych komórek organizacyjnych WODO DBI przygotowuje odpowiedź do wnioskodawcy zapewniając spójność odpowiedzi. W przypadku wystąpienia sytuacji, gdy na dane szczegółowe zagadnienie komórki organizacyjne udzieliłyby różnych odpowiedzi, Departament Bezpieczeństwa prowadzi z komórkami organizacyjnymi korespondencję, celem wyjaśnienia sytuacji i ustalenia/przedstawienia treści odpowiedzi, która winna zostać przekazana wnioskodawcy. WODO DBI przysyłając wnioski do właściwych rzeczowo komórek organizacyjnych określa termin udzielenia*

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 13 Ministra SWiA z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSWiA (Dz.Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.).

przez nie odpowiedzi, mając na uwadze ustawowy termin udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy i monitoruje w razie konieczności terminowość przekazania wkładu z komórek organizacyjnych Ministerstwa. Odpowiedzi na wnioski udziela WODO DBI.

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Generalnego wynika, że treści do publikacji na stronie BIP są przekazywane przez biura i departamenty MSWiA za pośrednictwem systemu eDok¹⁴ lub mailowo na adres poczty e-mailowej, do której dostęp mają wszyscy pracownicy WKI DKS. W momencie zadekretowania sprawy pracownikowi w systemie eDok lub przypisania publikacji z korespondencji mailowej konkretnemu pracownikowi przez naczelnika WKI DKS, przystępuje on do publikacji informacji w BIP zgodnie z prośbą zawartą w piśmie biura/departamentu merytorycznego.

Na stronie BIP Ministerstwa¹⁵ zamieszczono informacje odnośnie postępowania w procesie udostępniania informacji publicznej, w szczególności: sposobu złożenia wniosku o udostępnienie informacji¹⁶ (w MSWiA wzór wniosku nie został opracowany), terminów, w których następuje udostępnienie informacji publicznej, możliwości pobrania opłat w przypadku, gdyby Ministerstwo miało ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku oraz powodów odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W MSWiA nie zostały wprowadzone dodatkowe regulacje dotyczące udostępniania informacji publicznej w okresie epidemii COVID-19. Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że zadania w tym okresie realizowane były na podstawie obowiązujących przepisów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, a także ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷.

(akta kontroli str.: 7-298, 338-352, 446-454, 1053-1088, CD3)

1.2. Proces udostępniania informacji publicznej w MSWiA monitorowany był na bieżąco za pomocą systemu eDok, w którym rejestrowano sprawy związane z udzielaniem informacji publicznej¹⁸. W systemie ujmowano następujące informacje ułatwiające monitorowanie tego procesu m.in.: [Dni] – ilość dni pozostałych do załatwienia sprawy; [Symbol sprawy] oznaczenie, która komórka prowadzi sprawę; [Opis sprawy] – krótkie opisanie sprawy oraz wskazanie wnioskodawcy; [Status sprawy] – informacja, czy sprawa została załatwiona, czy jest w trakcie realizacji; [Data wszczęcia] – data wpływu do MSWiA; [Data załatwienia] – data faktycznego załatwienia sprawy w systemie eDok; [Termin załatwienia] – data ustalonego terminu załatwienia sprawy w systemie eDok; [Rodzaj] – np. wniosek; [Prowadzący sprawę] – osoba, której sprawa została przydzielona/osoba, która faktycznie ją prowadzi; [Komentarz] – komentarz wypełniany w momencie zakończenia sprawy np. „odpowieź przesłano e-mailem dnia...”.¹⁹

¹⁴ Elektroniczny obieg dokumentów (dalej: eDok).

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/uzyskaj-informacje-publiczna>

¹⁶ Elektronicznie: na adres email MSWiA: kontakt@mswia.gov.pl, za pośrednictwem platformy ePUAP oraz listownie na adres Kancelarii Głównej MSWiA.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

¹⁸ Pod numerem 0667 JR WA.

¹⁹ Działania monitorujące w tym systemie zostały potwierdzone podczas jego oględzin przeprowadzonych 9 czerwca 2022 r. w toku czynności kontrolnych NIK.

Dodatkowo, na podstawie § 5 pkt 2 lit. b) wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DB MSWiA²⁰, w Wydziale ODO, prowadzone były pomocnicze rejestry informacji publicznej w formie elektronicznej²¹, oddzielnie za każdy rok kalendarzowy.

W Ministerstwie, poza bieżącym monitorowaniem spraw, nie dokonywano odrębnych okresowych ocen dotyczących udostępniania informacji publicznej/stanu realizacji wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Dyrektor Generalny poinformował, że pracownik przyjmując wniosek do realizacji jest zobowiązany do wpisania go do rejestru informacji publicznej (prowadzonego na robocze potrzeby w pliku Excel), ustalenia i zapisania terminu załatwienia wniosku zgodnie z udip w systemie eDok. Baza w Excelu *przygotowana jest na potrzeby MSWiA i wykorzystywana jest do wyszukiwania m.in. w zakresie nazwy podmiotów wnoszących wnioski, zakresu tematycznego oraz informacji, kto realizuje wniosek w WODO (referent sprawy). (...) System eDok pozwala na monitorowanie terminowości realizowania spraw. Jednym z dostępnych narzędzi są powiadomienia, w których pracownik informowany jest o ilości spraw, którym w najbliższych trzech dniach upływa termin realizacji. W systemie eDok pracownik i Naczelnik WODO w dniu zakończenia terminu realizacji wniosku, daną sprawę widzi w kolorze żółtym, sprawa niezakończona w terminie odznaczona jest w kolorze czerwonym. System eDok umożliwia szczegółową analizę wniosku, korespondencji w zakresie realizacji wniosku – poprzez możliwość wyświetlenia konkretnej sprawy i wszystkich dokumentów w sprawie, które są przyjmowane do danej sprawy.*

(akta kontroli str.: 7-12, 272-291, 467-494, 1053-1088, CD3)

1.3. Dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa zostali zobligowani, na podstawie § 4 ust. 3 pkt 7 Regulaminu, do realizacji obowiązków dotyczących zapewnienia, w zakresie działania kierowanej komórki organizacyjnej Ministerstwa, przygotowania i aktualizacji informacji przekazywanych do zamieszczenia na stronie internetowej oraz w BIP Ministerstwa. Komórki organizacyjne Ministerstwa, każda w zakresie swojego działania przygotowują i aktualizują informacje przekazywane do zamieszczenia na stronie internetowej oraz w BIP Ministerstwa, a także odpowiadają za ich zawartość merytoryczną (§ 5 ust. 1 pkt 7 Regulaminu).

Do zadań Wydziału KI należało m.in. przygotowanie i uaktualnienie serwisu internetowego Ministerstwa oraz zamieszczanie w BIP materiałów dostarczanych przez inne komórki organizacyjne Ministerstwa (§ 3 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DKS²²).

W okresie objętym kontrolą w Wydziale KI, sprawami związanymi z publikowaniem informacji w BIP, zajmowało się od sześciu do ośmiu pracowników²³, co znalazło odzwierciedlenie w opisach stanowisk/zakresach obowiązków tych pracowników²⁴, i tak:

²⁰ Załącznik do zarządzenia nr 37 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DB MSWiA, ze zm. (dalej: wewnętrzny regulamin organizacyjny DB).

²¹ W formie plików xlsx - Excel.

²² Załącznik do zarządzenia nr 51 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DKS MSWiA, ze zm. (dalej: wewnętrzny regulamin organizacyjny DKS).

²³ Jeden pracownik zatrudniony na stanowisku specjalisty w Wydziale KI jest nieobecny w pracy od dnia 23 sierpnia 2017 r. (stan na dzień 30 czerwca 2022 r.).

²⁴ Analizie poddano zakresy obowiązków i opisy stanowisk (obowiązujące w okresie objętym kontrolą) pracowników bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej w BIP – specjalistów, starszych specjalistów, głównych specjalistów, administratorów i naczelników. Czterech z nich zostało zatrudnionych w 2018 r. (jeden od 12 lutego 2018 r., drugi od 5 marca 2018 r., trzeci pracował od 9 lipca 2018 r. do 31 stycznia 2019 r., a czwarty od 1 marca 2018 r. do 17 maja 2020 r.), dwóch z nich zostało zatrudnionych w 2019 r. (jeden od 4 lutego 2019 r., a drugi od 18 lutego 2019 r. do 7 lutego 2021 r.), natomiast trzech z nich zostało zatrudnionych w 2021 r. (jeden od 1 czerwca 2021 r., drugi od 18 października 2021 r., a trzeci od 1 grudnia 2021 r.).

- a) do zadań naczelnika wydziału należał m.in. nadzór nad stroną podmiotową BIP MSWiA w portalu gov.pl,
- b) do zadań specjalisty, starszego specjalisty, głównego specjalisty i administratora należało m.in.:
- zarządzanie treścią strony internetowej/strony BIP w portalu gov.pl właściwej dla MSWiA, w tym odpowiedzialność za publikację tekstów, zdjęć, filmów, infografik, itp. z uwzględnieniem m.in. zasady tzw. dostępności cyfrowej serwisów internetowych,
 - współpraca przy redagowaniu i administrowaniu stron internetowych MSWiA oraz portali społecznościowych MSWiA,
 - zarządzanie profilami MSWiA w mediach społecznościowych, w tym przygotowanie dedykowanych treści do publikacji,
 - zamieszczanie materiałów MSWiA w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej oraz na portalu Rządowego Procesu Legislacyjnego.

W przypadku zmiany stanowisk, zakresy obowiązków i opisy stanowisk pracy pracowników były aktualizowane.

W Ministerstwie wprowadzono system zastępstw pracowników Wydziału KI, który miał na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań w zakresie udostępniania informacji publicznej w BIP. Dyrektor Generalny podał ponadto, że *WKI pracuje w systemie zmianowym, który zabezpiecza publikację informacji w BIP do godziny 18 tej, by zapewnić ciągłość realizacji zadań w tym zakresie.*

W wyjaśnieniach Dyrektor Generalny podał, że dokumentem potwierdzającym uprawnienia, w ramach których wszyscy pracownicy Wydziału KI DKS posiadają dostęp do BIP jest wewnętrzny regulamin organizacyjny DKS (§ 3 pkt 1 *przygotowywanie i uaktualnianie serwisu internetowego Ministerstwa oraz zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej materiałów dostarczonych przez komórki organizacyjne Ministerstwa*). Dodatkowo podał, że aktualnie sześciu pracowników WKI posiada uprawnienia dostępowe do administrowania stroną BIP MSWiA. W Ministerstwie nie ograniczono liczby pracowników odpowiedzialnych za publikację informacji na stronie BIP w związku z wytycznymi odnośnie zwiększenia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych RP spowodowanych wojną na Ukrainie.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału KI nie brali udziału w szkoleniach poświęconych problematyce udostępniania informacji publicznej w BIP. Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) podała, że *wszyscy pracownicy WKI DKS w momencie rozpoczęcia pracy w Wydziale zostali przeszkoleni przez doświadczonych pracowników WKI z zakresu publikacji informacji w BIP MSWiA.*

(akta kontroli str.: 7-258, 272-280, 338-352, 389-414, 554-555, 1053-1088, CD3)

1.4. Za realizację obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej na wnioski, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6, 20 i 21 Regulaminu, odpowiedzialne są komórki organizacyjne Ministerstwa, każda w zakresie swojego działania; poprzez: zapewnienie BD niezbędnej pomocy przy rozpatrywaniu spraw wynikających z udip, prowadzenie spraw wynikających z uopwi w zakresie udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania oraz udzielanie Pełnomocnikowi do spraw otwartości danych w Ministerstwie niezbędnej pomocy w realizacji jego zadań wynikających z uopwi.

Wydział ODO, znajdujący się w strukturze DB, zgodnie z § 5 pkt 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DB, był zobowiązany do realizacji zadań polegających m.in. na:

- udzielaniu odpowiedzi, we współpracy z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, oraz wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, w tym przygotowanie projektów decyzji administracyjnych, a także projektów odpowiedzi na złożone do sądów administracyjnych skargi na decyzje administracyjne wydane w powyższych sprawach,
- prowadzeniu spraw w zakresie udip i uopwi w szczególności: prowadzeniu ewidencji spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, a także rejestru skierowanych do Ministerstwa wniosków w ww. sprawach,
- przygotowaniu i aktualizowaniu informacji podlegających udostępnieniu w BIP Ministerstwa,
- udzielaniu pracownikom Ministerstwa wyjaśnień i informacji dotyczących postępowania w sprawach udostępniania informacji publicznej oraz ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego – z wyłączeniem spraw pozostających we właściwości DKS oraz BNW.

W okresie objętym kontrolą w Wydziale ODO sprawami związanymi z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek zajmowało się od pięciu do sześciu osób. W opisach stanowisk i zakresie czynności tych osób²⁵, wskazano w szczególności, że:

a) do zadań naczelnika wydziału należało m.in.:

- nadzór i monitorowanie terminów realizacji spraw określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa oraz zapewnienie rzetelności wykonania zadań Wydziału w zakresie udostępniania informacji publicznej,
- zapewnienie nadzoru nad bezpieczeństwem informacji i dokumentów Ministerstwa udostępnianych w trybie dostępu do informacji publicznej lub ponownego wykorzystywania informacji publicznej,
- zapewnienie koordynacji współdziałania komórek organizacyjnych Ministerstwa zaangażowanych w realizację zadań w obszarze udostępniania informacji publicznej,
- monitorowanie zmian przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej oraz ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w szczególności ze względu na ich odniesienie do realizacji zadań Wydziału, a także aktualnego orzecznictwa sądowo-administracyjnego dla nadzorowanego obszaru,

b) do zadań osób zatrudnionych na stanowiskach: referendarz, specjalista, starszy specjalista, główny specjalista i radca, należało m.in.:

- przygotowanie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej/ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego,

²⁵ Analizie poddano opisy stanowisk (obowiązujące w okresie objętym kontrolą) pracowników bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację obowiązków wynikających z udip – referendarza, specjalistów, starszych specjalistów, głównych specjalistów, radcy ministra i naczelnika. Pięciu z nich zostało zatrudnionych w 2018 r. (trzech od 7 września 2018 r., czwarty od 7 września 2018 r. do 30 września 2019 r., a piąty pracował od 1 października 2018 r. do 30 września 2019 r.), jeden z nich został zatrudniony w 2019 r. (od 1 kwietnia 2019 r.), jeden w 2020 r. (od 1 lutego 2020 r.) i jeden w 2022 r. (od 22 stycznia 2022 r.).

- przygotowanie projektów decyzji administracyjnych oraz projektów odpowiedzi na skargi do sądów administracyjnych w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej/ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego,
- współdziałanie w prowadzeniu rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej/ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego, w tym prowadzenie działań zapewniających prawidłowość zapisów w rejestrze.

W okresie objętym kontrolą dla jednego z pracowników Wydziału ODO, odpowiedzialnych za udostępnianie informacji publicznej na wnioski, nie sporządzono opisu stanowiska (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości). Pozostali pracownicy mieli opisy stanowisk pracy lub zakresy czynności, które w przypadku zmiany stanowisk były aktualizowane.

W Ministerstwie wprowadzono system zastępstwa pracowników Wydziału ODO, który miał na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań w zakresie udostępniania informacji publicznej.

Dyrektor Generalny podał, że zastępstwa są wprowadzane w systemie eDok przez przełożonego Wydziału. Pracownicy zastępujący są informowani powiadomieniami generowanymi z systemu eDok o tym, że zastępują wskazaną osobę, mają też w systemie eDok te same funkcjonalności, co w przypadku bycia referentem sprawy – realizowania spraw w zastępstwie.

W 2020 r. trzech pracowników Wydziału ODO wzięło udział w szkoleniu *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej*, jeden pracownik wzięło udział w szkoleniu *Odmowa udostępniania informacji publicznej. Najnowsze orzecznictwo TK²⁶ i NSA²⁷*. W 2021 r. jeden pracownik wzięło udział w dwóch szkoleniach *Dostęp do informacji publicznej dla początkujących* i *Odmowa dostępu do informacji publicznej*.

Minister SWiA upoważnił dyrektora DB, zastępcę dyrektora DB oraz naczelnika Wydziału ODO do wydawania, w jego imieniu, decyzji administracyjnych w trybie udip.

(akta kontroli str.: 7-280, 446-454, 1053-1088, CD3)

1.5. W latach 2019-2022 (do maja) w MSWiA nie były prowadzone audyty oraz kontrole wewnętrzne odnoszące się do zagadnień związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Żadna kontrola, prowadzona w tym okresie, przez zewnętrzne organy kontroli również nie dotyczyła zagadnień objętych niniejszą kontrolą NIK.

(akta kontroli str.: 7-16, 309-337, 1053-1088, CD3)

1.6. Odnośnie problemów i trudności związanych z procesem udostępniania informacji publicznej Dyrektor Generalny podał, że w MSWiA takie trudności nie wystąpiły, natomiast ewentualne problemy z publikowaniem informacji w BIP były spowodowane pracami modernizacyjnymi realizowanymi przez Cyfryzację w KPRM, jednak za każdym razem, MSWiA było informowane z wyprzedzeniem, w jakich godzinach dostęp do redakcji BIP będzie utrudniony. Dodatkowo podał, że w okresie objętym kontrolą do MSWiA nie wpływały od obywateli uwagi lub propozycje usprawnień prowadzenia strony BIP.

(akta kontroli str.: 7-12, 272-280, 338-346, 1053-1088, CD3)

²⁶ Trybunał Konstytucyjny.

²⁷ Naczelny Sąd Administracyjny.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Jeden z pracowników Wydziału ODO w DB, zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty, realizujący zadania związane z udostępnianiem informacji publicznej, w okresie od 1 lutego 2020 r. do 28 czerwca 2022 r. nie miał sporządzonego opisu stanowiska. Było to niezgodne z § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁸ stanowiącym, że opis stanowiska pracy sporządza się dla każdego stanowiska pracy w służbie cywilnej.

Zgodnie z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia, za sporządzanie opisu stanowiska pracy niebędącego wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej w urzędzie odpowiada reprezentujący pracodawcę. Natomiast z § 11 ust. 5 i 6 powyższego zarządzenia wynika, że Kierujący komórką organizacyjną przedkłada do zatwierdzenia projekt opisu nadzorowanego przez niego stanowiska pracy reprezentującemu pracodawcę albo osobie przez niego upoważnionej za pośrednictwem komórki organizacyjnej do spraw kadr odpowiedzialnej za jego weryfikację pod względem poprawności sporządzenia.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa w wyjaśnieniach podał, że (...) *WODO DBI nie dysponuje informacjami umożliwiającymi udzielenie odpowiedzi na pytanie cyt. (...) dlaczego nie został sporządzony pracownikowi opis stanowiska pracy od dnia 1 lutego 2020 r.* (...) Dodatkowo podał, że pracownik ten wykonywał zadania na podstawie poleceń swojego przełożonego – Naczelnika WODO wydawanych m.in. w formie dekretacji w systemie eDok, a także w oparciu o postanowienia zarówno Regulaminu jak i wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DBI.

Dyrektor Generalny w wyjaśnieniach podał, że (...) *po przeniesieniu ww. pracownika z innej komórki organizacyjnej do WODO DBI podjęło działania w celu przygotowania projektu nowego opisu stanowiska pracy dla tego pracownika. Ostatecznie działania te nie doszły do skutku, a BKSIO²⁹ nie otrzymało uzgodnionego projektu nowego opisu stanowiska pracy do zatwierdzenia. Na zakłócenia w toku procesu przygotowania i zatwierdzenia opisu stanowiska mogła rzutować długotrwała nieobecność naczelnika WODO DBI, która jest nieobecna od ok. połowy listopada 2021 roku.*

W związku ze stwierdzoną w trakcie kontroli NIK nieprawidłowością, 29 czerwca 2022 r. został sporządzony opis stanowiska, następnie 4 lipca 2022 r. pracownik przyjął i zapoznał się z tym dokumentem.

(akta kontroli str.: 119-258, 455-466, 1053-1088, CD3)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra w kontrolowanym zakresie. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca niesporządzenia dla jednego pracownika Wydziału ODO opisu stanowiska, miała charakter jednostkowy i nie wpłynęła na ocenę tego obszaru.

OBSZAR 2. Prawidłowość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą strona BIP MSWiA była prowadzona przez pracowników Ministerstwa w serwisie gov.pl³⁰, za który odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji. Dyrektor Generalny podał, że pierwsze publikacje

²⁸ M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.

²⁹ Biuro Kadr Szkolenia i Organizacji w MSWiA.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/mswia/bip>

oznaczone metryczką BIP MSWiA pojawiły się w ramach serwisu gov.pl w grudniu 2018 r. Ministerstwo nie otrzymało od ministra właściwego do spraw informatyzacji szczegółowych zasad dotyczących prowadzenia strony podmiotowej BIP w ramach serwisu gov.pl. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych dostępna wciąż była archiwalna strona podmiotowa BIP MSWiA³¹, która zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego, również była prowadzona przez pracowników Ministerstwa.

Oględziny strony podmiotowej BIP Ministerstwa³² wykazały, że trzy z czterech wybranych do badania kategorii informacji³³, których publikacje przewiduje udip, nie były zamieszczone w pełnym zakresie (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości). Ponadto w części objętych badaniem opublikowanych informacji nie zamieszczono oznaczeń i danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 4 udip (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości).

Zgodnie z rozporządzeniem BIP udostępniane na stronie BIP MSWiA informacje publiczne nie zawierały niewyjaśnionych skrótów, z wyjątkiem skrótów powszechnie przyjętych i zrozumiałych (§ 6), a zgromadzone treści były udostępniane w jakości niepozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości oraz nie były zabezpieczone przed drukowaniem i kopiowaniem (§ 7 ust. 2 pkt 1 i 2). W górnej części strony BIP Ministerstwa umieszczone było logo (znak graficzny) BIP (§ 11 ust. 1 pkt 1). Strona zawierała menu przedmiotowe i moduł wyszukiwający (§ 11 ust. 1 pkt 5 i 6) oraz nie zawierała reklam (§ 11 ust. 2). Brak było natomiast danych, o których mowa w § 11 ust. 1 pkt 2-4 tego rozporządzenia (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości).

W trakcie oględzin strony BIP stwierdzono, że zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 uopwi MSWiA opublikowało warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Nie została natomiast opublikowana informacja, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 uopwi, tj. informacja o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości).

Na stronie BIP Ministerstwa, zgodnie z art. 14 ust. 5 uzd, zamieszczono plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na lata 2021-2024 oraz raport o stanie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Pomimo obowiązku wynikającego z uzd nie zamieszczono na stronie BIP danych kontaktowych dwóch koordynatorów do spraw dostępności³⁴ (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.: 7-12, 197-212, 268-280, 299-336, 375-407, 411-454, 556-825, 1053-1088, CD3)

2.2. W spisie podmiotów na stronie głównej BIP nie zostały opublikowane dane kontaktowe ani przekierowanie na stronę BIP Ministerstwa. Nie było możliwe wyszukanie strony BIP Ministerstwa za pomocą modułu wyszukiwającego. Przejście na stronę BIP MSWiA było możliwe przez użycie zakładki: *Ministerstwa* w menu bocznym. Przejście na stronę BIP MSWiA ze strony głównej Ministerstwa następowało po użyciu przycisku BIP.

W okresie objętym kontrolą MSWiA nie przekazywało ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji do zamieszczenia na stronie głównej BIP danych Ministerstwa (w tym nazwy, danych adresowych, numeru telefonu, faksu, NIP i REGON) oraz

³¹ <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/>

³² Przeprowadzone w dniu 3 czerwca 2022 r.

³³ Informacje o: programach w zakresie realizacji zadań publicznych; prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach; przeprowadzonych naborach kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska; dokumentacji przebiegu i efektach kontroli.

³⁴ Koordynatora do spraw dostępności informacyjno-komunikacyjnej oraz cyfrowej i koordynatora do spraw dostępności archiwalnej.

danych kontaktowych redaktora BIP, ponieważ zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego, wszystkie treści mające charakter informacji publicznej MSWiA publikowało na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa (www.gov.pl/mswia).

(akta kontroli str.: 7-12, 272-280, 375-407, 411-436, 624-807, 1053-1088, CD3)

Dyrektor Generalny podał, że Ministerstwo monitorowało ciągłość dostępu do treści opublikowanych na stronach BIP MSWiA. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki braku dostępu do strony BIP.

(akta kontroli str.: 7-12, 272-280, 1053-1088, CD3)

2.3. MSWiA, na dzień 2 czerwca 2022 r. na portalu otwartych danych (dane.gov.pl), udostępniało 44 zbiory danych³⁵ zawierające 192 informacje. Na podstawie próby trzech zbiorów³⁶ informacji stwierdzono, że:

- wprowadzono wszystkie metadane/elementy opisujące strukturę zasobu informacyjnego/jednostkę informacji, określone w § 6 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej³⁷,
- aktualizowano zasób/jednostkę informacji w określonej częstotliwości.

(akta kontroli str.: 437-439, 556-582, 963-995, 1053-1088, CD3)

2.4. W okresie 2019-2022 (do 30 kwietnia) do MSWiA wpłynęło łącznie 2 618 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z tego: w 2019 r. – 759, w 2020 r. – 796, w 2021 r. – 802 i w 2022 r. (do 30 kwietnia) – 261. Spośród ww. wniosków:

- 2 311³⁸ zostało załatwione poprzez udostępnienie informacji publicznej, z tego: w 2019 r. – 677, w 2020 r. – 712, w 2021 r. – 667 i w 2022 r. (do 30 kwietnia) – 255,
- w 27³⁹ przypadkach została wydana decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości lub w części, z tego: w 2019 r. – 15⁴⁰, w 2020 r. – pięć⁴¹, w 2021 r. – sześć⁴², w 2022 r. (do 30 kwietnia) – jeden⁴³.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki wydania decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej, o której mowa w art. 14 ust. 2 udip oraz nie stwierdzono przypadków, w których nie udzielono odpowiedzi wnioskodawcy.

(akta kontroli str.: 7-12, 281-297, 338-352, 868-869)

Kontrola NIK wykazała, że w MSWiA nie zarejestrowano trzech wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które zostały wysłane na skrzynkę mailową MSWiA przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska⁴⁴. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *z uwagi na znaczny upływ czasu oraz ograniczone zasoby wykorzystane do przechowywania danych, MSWiA nie dysponuje informacjami, czy takie wnioski rzeczywiście wpłynęły, bowiem zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie Systemem*

³⁵ Dla dwóch zasobów (Rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie usług detektywistycznych oraz związki powiatów i związki międzygminne) znajdujących się w innych systemach teleinformatycznych, MSWiA udostępniało jedynie metadane.

³⁶ Osiedlanie się repatriantów na terenie poszczególnych województw; Liczba wniosków o wydanie wizy w celu repatriacji; Liczba decyzji - odmowa uznania za obywatela polskiego.

³⁷ Dz.U. poz. 361, ze zm.

³⁸ W tym zawierają się wnioski, które zostały załatwione poprzez wystosowanie pisma do wnioskodawcy.

³⁹ W tym 16 informacji było prostych i 11 przetworzonych.

⁴⁰ W tym dziewięć informacji było prostych i sześć przetworzonych.

⁴¹ W tym dwie informacje były proste i trzy przetworzone.

⁴² W tym pięć informacji było prostych i jedna przetworzona.

⁴³ Informacja przetworzona.

⁴⁴ <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/nagrody-w-ministerstwach>;
<https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/wnioski-o-informacje-publiczna-w-ministerstwach-2>;
<https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/media-spolecznosciowe-w-ministerstwach>

Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, nośniki zawierające pełne kopie systemu informatycznego przechowywane są przez okres minimum trzech miesięcy. Wnioskodawca przedstawił maile⁴⁵ potwierdzające przesłanie tych wniosków na adres mailowy MSWiA, jednakże nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej wpłynięcie przedmiotowych wniosków do MSWiA. Wskazał jednocześnie, że w przypadku dwóch wniosków nie otrzymał odpowiedzi MSWiA i nie wszczął postępowania zmierzającego do jej uzyskania⁴⁶. W jednym przypadku, po wezwaniu MSWiA do odniesienia się do wniosku i nie otrzymaniu odpowiedzi wnioskodawca złożył skargę na bezczynność organu⁴⁷.

(akta kontroli str.: 353-364, 495-553)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje wycofania wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Dyrektor Generalny podał, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 13 lipca 2022 r. nie odnotowano w MSWiA przypadków naliczenia dodatkowych kosztów związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku – opłat, o których mowa w art. 15 udip.

(akta kontroli str.: 281-296, 446-454, 1053-1088, CD3)

2.5. Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej zostały objęte 53 postępowania dobrane zarówno w sposób celowy jak i losowy⁴⁸, z tego:

- 40 postępowań, które zakończyły się udostępnieniem informacji publicznej,
- 13 postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Ponadto w trakcie oględzin systemu eDok⁴⁹ wygenerowane zostały zestawienia spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej za poszczególne lata 2019-2022, które zgodnie z informacją ujętą w ww. systemie zostały załatwione po terminie określonym w udip. W wyniku analizy NIK stwierdzono, że 136 spraw z powyżej wymienionych zostało załatwionych po terminie określonym w art. 13 ust.1 i 2 udip (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.: 265-266, 826-867, CD1, CD2)

2.5.1. Badanie 40 postępowań w zakresie prawidłowości załatwiania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które zakończyły się udostępnieniem informacji publicznej, wykazało, że w 33 przypadkach postępowania te były prowadzone terminowo. W przypadku sześciu postępowań, wnioskodawcom udzielono odpowiedzi po terminie określonym w art. 13 ust. 2 udip oraz w przypadku jednego postępowania udzielono odpowiedzi po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości). W przypadku 16 spraw MSWiA skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 13 ust. 2 udip, tj. poinformowało wnioskodawców o przedłużeniu terminu na udostępnienie informacji do dwóch

⁴⁵ NIK pozyskała informację w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁴⁶ Dotyczy dwóch spraw: 1. <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/nagrody-w-ministerstwach>; 2. <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/media-spolecznosciowe-w-ministerstwach>

⁴⁷ Dotyczy sprawy: <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/wnioski-o-informacje-publiczna-w-ministerstwach-2>, sprawa ta została objęta badaniem w ramach działań MSWiA po wydaniu przez WSA wyroków w sprawie bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

⁴⁸ Doboru spraw dokonano na podstawie roboczego zestawienia spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej prowadzonego w DB oraz zestawienia spraw o sygn. 0667 z systemu eDok.

⁴⁹ Oględziny przeprowadzono 9 czerwca 2022 r. w toku czynności kontrolnych NIK.

miesiący. Informacje o przedłużeniu zawierały uzasadnienie wydłużenia postępowania.

Informacja publiczna była udostępniana w formie zgodnej z wnioskowaną, a przekazane informacje zawierały dane, o których mowa w art. 12 ust. 1 udip. Zakres udostępnionych informacji pokrywał się z żądaniami wyrażonymi we wnioskach, poza dwoma postępowaniami, w których odpowiedź została udzielona w sposób niepełny (szczegółowy opis w części Stwierdzone nieprawidłowości). W badanych postępowaniach MSWiA nie pobierało opłat w związku z udostępnieniem informacji.

(akta kontroli str.: 826-833, 836-867, CD2)

2.5.2. Szczegółowe badanie 13 postępowań, w których odmówiono udostępnienia informacji publicznej wykazało, że Ministerstwo zachowało formę decyzji administracyjnych. Decyzje te zawierały wymagane elementy, wymienione w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰. Siedem decyzji dotyczyło informacji prostej, a podstawą odmowy udostępnienia informacji w dwóch przypadkach był art. 5 ust. 2 udip (ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej), a w pięciu przypadkach art. 5 ust. 1 udip (ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych). W badanej próbie było sześć przypadków, w których Minister stwierdził, że informacja ma charakter informacji przetworzonej. W takich sytuacjach wzywano wnioskodawców, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, do wskazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, wyznaczając siedmiodniowy termin na udzielenie odpowiedzi. W każdym badanym przypadku podstawą odmowy był art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, tj. niewykazanie przez wnioskodawców, że uzyskanie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W przypadku decyzji dotyczących odmowy udostępnienia informacji przetworzonej, z uwagi na niewykazanie szczególnego interesu publicznego decyzje te zawierały szczegółowe uzasadnienie dotyczące niewykazania przez wnioskodawcę interesu publicznego. Decyzje zostały wydane w terminie wskazanym w udip.

W próbie decyzji, objętej analizą, nie stwierdzono przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast w trzech przypadkach strona złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie. Ministerstwo, przestało do WSA w terminie określonym w art. 21 pkt 1 udip, odpowiedź na wniesioną skargę wraz z aktami sprawy⁵¹.

(akta kontroli str.: 452-454, 834-867, CD2)

2.6. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. nie złożono żadnego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy po wydaniu przez Ministra decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Wnioskodawcy po decyzji składali skargi do WSA. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. zostało wniesionych pięć skarg do sądu administracyjnego po decyzji Ministra, z tego trzy w 2019 r. i po jednej w 2020 r. i w 2021 r.

(akta kontroli str.: 285, 868-869)

2.7. Zgodnie z danymi podanymi przez pracowników DB w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2022 r. zostało wydanych osiem prawomocnych wyroków WSA w Warszawie dotyczących spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej, z tego w sześciu postępowaniach wyroki zostały wydane na korzyść Ministra SWiA,

⁵⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁵¹ W sprawie o symbolu DBI-WODO-0667-3-252/2020 akta sprawy zostały wysłane pocztą tradycyjną do WSA w Warszawie w dniu 15 stycznia 2021 r., a termin na ich wysłanie minął w dniu 14 stycznia 2021 r. Pracownicy Ministerstwa podjęli próbę wysłania akt w dniu 14 stycznia 2021 r. przez ePUAP, ale ze względu na zbyt duży plik nie zostały przekazane do WSA w Warszawie w tym dniu.

a w dwóch postępowaniach WSA w Warszawie uchylił zaskarżone decyzje odmawiające udostępnienia informacji publicznej⁵². Szczegółowe badanie wykazało, że Minister zrealizował wytyczne zawarte w wyrokach WSA w Warszawie.

Na dzień 30 czerwca 2022 r. przed WSA w Warszawie toczyło się siedem spraw dotyczących udostępnienia przez MSWiA informacji publicznej, a pięć spraw toczyło się przed NSA.

(akta kontroli str.: 286-297, 870-871)

2.8. Z informacji uzyskanych ze strony internetowej NSA⁵³ wynika, że w okresie od stycznia 2019 r. do czerwca 2022 r. WSA w Warszawie wydał 35 orzeczeń w wyniku skarg na bezczynność Ministra w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, (w tym w pięciu sprawach WSA wydał wyroki, w których stwierdził, że Minister pozostawał w bezczynności bez rażącego naruszenia prawa). W 18 sprawach WSA oddalił skargę na bezczynność, a w 12 sprawach WSA w Warszawie postanowieniami odrzucił skargi na bezczynność Ministra w tym zakresie.

Szczegółowym badaniem objęto pięć spraw, w których WSA stwierdził, że Minister pozostawał w bezczynności. Na skutek wydanych orzeczeń Minister w przypadku trzech spraw udostępnił żadaną informację publiczną w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnych wyroków, oraz w zakresie wskazanym w przedmiotowych wyrokach⁵⁴. W przypadku dwóch spraw, wnioskodawcom udzielono informacji przed dniem wydania przedmiotowych wyroków, wobec czego Sąd ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że Minister pozostawał w bezczynności.

(akta kontroli str.: 292-297, 512-544, 872-955)

2.9. W MSWiA informacja publiczna była udostępniana poprzez wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych (art. 11 pkt 1 udip), tj. na tablicy ogłoszeń znajdującej się w budynku Ministerstwa, w strefie ogólnodostępnej. Informacje udostępnione na tej tablicy dotyczyły postępowań konkursowych na realizację zadań publicznych, organizowanych przez MSWiA.

(akta kontroli str.: 956-962)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na stronie BIP MSWiA, w objętych badaniem kategoriach informacji⁵⁵ w niepełnym zakresie zawarto dane, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c), pkt 3 lit. f) oraz pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip, co było działaniem nierzetelnym. I tak:

a) Nie zamieszczono informacji o czterech programach realizowanych w latach 2019-2022⁵⁶ (do końca maja), tj.:

⁵² Sprawy: 1. DBI-WODO-0667-1-7/2019; 2. DBI-WODO-0667-3-366/2018.

⁵³ W związku z trudnością MSWiA z wygenerowaniem z systemu eDok zbioru skarg złożonych w WSA na bezczynność Ministra w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w trakcie kontroli posiłkowano się danymi dostępnymi na stronie internetowej <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Pracownicy DB poinformowali, że nie są w stanie podać danych dotyczących ilości spraw w zakresie skarg na bezczynność Ministra, w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej z uwagi na nieprowadzenie rejestru, z którego można wyodrębnić takie dane. Bazę orzeczeń sądów administracyjnych wykorzystano z uwagi na brak możliwości sporządzenia zestawienia spraw, w których wnioskodawcy składali skargi na bezczynność MSWiA.

⁵⁴ Jedna ze spraw dotyczyła wniosku złożonego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska – sprawa <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/wnioski-o-informacje-publiczna-w-ministerstwach-2>, została zarejestrowana w systemie eDok pod nr DBI-WODO-0667-3-194/2020.

⁵⁵ Na cztery objęte badaniem kategorie informacji (tj. informacje o: programach w zakresie realizacji zadań publicznych; prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach; przeprowadzonych naborach kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska; dokumentacji przebiegu i efektach kontroli), w trzech stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁶ Próba obejmowała programy przyjęte do realizacji.

- *Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030.* Informacja o programie została opublikowana na stronie BIP MSWiA w trakcie kontroli;
- *Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021-2025.* Dyrektor Generalny nie wyjaśnił powodu niezamieszczenia informacji o tym programie, wskazał natomiast, że *informacje związane z prowadzonymi konkursami ofert na realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego są zamieszczane na stronie MSWiA, na stronie BIP MSWiA oraz w siedzibie MSWiA;*

Zdaniem NIK, pomimo publikacji na stronie BIP MSWiA komunikatów o konkursach organizowanych w ramach realizacji ww. programu, Ministerstwo powinno opublikować również informację o samym programie.

- *Oświęcimskim strategicznym programie rządowym – Etap VI 2021-2025.* Informacja o tym programie została opublikowana na stronie głównej MSWiA (brak oznaczenia BIP), a zgodnie z przepisami udip powinna być zamieszczona na stronie BIP. Dyrektor Generalny zobowiązał się do opublikowania informacji o programie na stronie BIP MSWiA;
- *Programie modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025.* Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego ww. program został ustanowiony w formie ustawy i został opublikowany w Dzienniku Ustaw. Nie jest to program wieloletni, o którym mowa w art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷. Ponadto informacje na temat procedowania tych ustaw były publikowane na stronie BIP MSWiA. Informacje o procesie ustanawiania, zakresie i kwotach ujętych w programie zostały ujęte na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

Zdaniem NIK wskazane powyżej przez Dyrektora Generalnego czynności nie realizują oraz nie wyłączają nałożonego przez udip obowiązku publikacji informacji o programie na stronie BIP MSWiA.

(akta kontroli str.: 197-212, 299-336, 375-388, 437-445, 556-582, 624-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

b) Nie zawarto informacji o 10 rejestrach i ewidencjach prowadzonych w 2022 r. w MSWiA, w tym o:

- ewidencji wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ewidencji osób wyróżnionych Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego;

Dyrektor Generalny w swoich wyjaśnieniach odnośnie powyższych ewidencji wskazał, że są one prowadzone na podstawie przepisów prawa, które opublikowane zostały w dziennikach urzędowych. Zatem informacje o prowadzeniu ww. ewidencji przez Ministerstwo są publicznie dostępne.

W ocenie NIK, okoliczność prowadzenia przez Ministerstwo ewidencji zgodnie z obowiązkiem wynikającym z obowiązujących przepisów, nie wyklucza obowiązku opublikowania informacji o tym na stronie BIP.

- Rejestrze Statków Powietrznych Lotnictwa Służb Porządku Publicznego oraz rejestrze lotnisk i lądowisk lotnictwa porządku publicznego;

⁵⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Otrzymane od Dyrektora Generalnego wyjaśnienia dotyczyły braku obowiązku udostępniania ww. rejestrów oraz kwestii ograniczenia jawności danych w nich zawartych.

Zdaniem NIK, zgodnie z udip, MSWiA powinno opublikować informacje o prowadzeniu ww. rejestrów oraz zasad udostępniania danych w nich zawartych (w tym również informacji o braku dostępu do danych co do, których wyłączono jawność lub ją ograniczono). Przepisy udip nie nakładają obowiązku udostępniania przedmiotowych rejestrów.

- ewidencji przeszkód lotniczych pozostającej we właściwości ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego ewidencja stanowi zbiór pusty z uwagi na brak obiektów uznawanych za przeszkodę lotniczą zgodnie z art. 87¹ ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze⁵⁸;

Obowiązek prowadzenia ewidencji przeszkód lotniczych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w zakresie jego właściwości wynika z art. 87¹ ust. 3 Prawa lotniczego. Ewidencja ta – stosownie do art. 87¹ ust. 4 powołanej ustawy – jest jawna w zakresie informacji podlegających udostępnieniu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej zobowiązuje m.in. do publikowania informacji o: prowadzonych ewidencjach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Skoro zatem minister właściwy do spraw wewnętrznych jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji przeszkód lotniczych, to informacja o tym fakcie winna być opublikowana na stronie BIP MSWiA, mimo niezarejestrowania w tej ewidencji żadnych przeszkód.

- rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie usług detektywistycznych, rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingską oraz wykazie związków międzygminnych, wykazie związków powiatów oraz wykazie związków powiatowo-gminnych.

Informacja o ww. rejestrach była opublikowana na stronie głównej MSWiA (brak oznaczeń BIP), a powinna na stronie BIP. Dyrektor Generalny poinformował, że informacje o tych rejestrach zostaną opublikowane na stronie BIP MSWiA.

Ponadto jedna podstrona⁵⁹ zawierała zbiorczą informację o rejestrach, ewidencjach i archiwach prowadzonych przez Biura i Departamenty MSWiA. Na tej podstronie brak było informacji dotyczących sposobu i zasad udostępniania danych zawartych w ww. rejestrach, ewidencjach i archiwach. Dyrektor Generalny MSWiA wyjaśnił, że braki zostaną uzupełnione niezwłocznie po zakończeniu kontroli NIK.

(akta kontroli str.: 197-212, 299-336, 375-388, 437-445, 556-582, 624-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

c) Nie zamieszczono dokumentacji:

- części kontroli przeprowadzonych przez MSWiA, w tym:
 - 58 z 60 kontroli przeprowadzonych przez Departament Funduszy Europejskich w latach 2019 – 2022;

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że kontrole w zakresie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER) były przeprowadzane na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁶⁰. Zgodnie z art. 25

⁵⁸ Dz.U. z 2022 r. poz.1235.

⁵⁹ <https://www.gov.pl/web/mswia/rejestry-ewidencje-archiwa>

⁶⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

ust. 1 ww. ustawy, po zakończeniu kontroli jest sporządzana *informacja pokontrolna*, która po podpisaniu jest przekazywana kontrolowanemu wnioskodawcy, beneficjentowi lub kontrolowanej instytucji. Przepisy ww. ustawy zawarte w rozdziale 7 nie regulują kwestii publikacji informacji z zakresu audytu i kontroli projektów w BIP. Kwestie te nie zostały również uregulowane w Porozumieniu z dnia 13 stycznia 2015 r. w sprawie realizacji PO WER 2014-2020 nr WER/MAC/2015/1, ani w innych dokumentach programowych określających obowiązki Instytucji Pośredniczącej. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (Instytucja Zarządzająca PO WER), przy piśmie z dnia 12 lutego 2021 r.⁶¹, zasygnalizowało Instytucjom Pośredniczącym m.in. obowiązek wynikający z art. 602 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶². Zgodnie z powyższym zamieszczono na stronie BIP wnioskowane informacje związane z przeprowadzonymi kontrolami projektów nr POWR.02.18.00-00-0096/16 oraz nr POWR.02.18.00-00-0016/18.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie w związku z art. 8 ust. 3 udip na stronie BIP MSWiA Ministerstwo powinno udostępnić wyniki kontroli, w tym wszystkich wyników kontroli dotyczących wykorzystania środków z programów unijnych.

- 10 (wszystkich) kontroli przeprowadzonych przez Departament Spraw Obywatelskich w latach 2019–2021. Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2020 (sześć kontroli) zostały opublikowane na stronie BIP MSWiA w trakcie trwania kontroli NIK;
- żadnej z 33 kontroli przeprowadzonych w MSWiA w latach 2019-2022 (do czerwca) przez podmioty zewnętrzne⁶³;

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *strona BIP danego podmiotu (urzędu) powinna zawierać m.in.: informacje o tym podmiocie (urzędzie), zasady jego funkcjonowania, czy sprawozdania z jego działalności. Przyjęto zatem, że na stronie BIP MSWiA publikowane będą informacje o działalności kontrolnej prowadzonej przez MSWiA. Jednocześnie należy wskazać, że podmioty zewnętrzne przeprowadzające kontrole w MSWiA, np. NIK publikują na swoich stronach internetowych wyniki tych kontroli. Dlatego też uznano za niezasadne powielanie tych samych informacji na stronie MSWiA. W związku z funkcjonowaniem stron BIP poszczególnych jednostek podległych lub nadzorowanych przez MSWiA, nieuzasadnione jest również publikowanie na stronie BIP MSWiA wyników kontroli prowadzonych przez podmioty zewnętrzne w tych jednostkach.*

W ocenie NIK, z przepisów udip jednoznacznie wynika obowiązek zamieszczenia na stronie BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. NIK nie zgadza się z zaprezentowaną przez MSWiA wykładnią art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip, zgodnie z którą na stronie BIP MSWiA publikowane są tylko informacje o działalności kontrolnej prowadzonej przez MSWiA. Działalność Ministerstwa jest kontrolowana przez podmioty zewnętrzne. W następstwie takich kontroli MSWiA jest adresatem dokumentów pokontrolnych (wystąpień, informacji). Ministerstwo wchodzi zatem w posiadanie dokumentów, które są informacją publiczną i zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip powinno je udostępnić na swojej stronie BIP. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie jest ograniczony jedynie do podmiotu, który go wytworzył. Przedstawiona przez NIK interpretacja przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip, zgodna jest z wyrokiem NSA z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn.

⁶¹ Znak. DZF-II.6641.3.2.2021.WD.

⁶² Dz.U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.

⁶³ Ustalono na podstawie książki kontroli MSWiA.

akt III OSK 4743/21, w którym wskazano, że przez informację publiczną należy rozumieć każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszącą się do władz publicznych, a także do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informację publiczną stanowią zatem dokumenty bezpośrednio wytworzone przez organ oraz nie pochodzące wprost od organu, wykorzystywane przy realizacji przewidzianych prawem zadań.

(akta kontroli str.: 197-212, 299-336, 375-388, 446-454, 556-623, 788-825, 1053-1088, CD3)

2. Część objętych badaniem NIK informacji publicznych, udostępnionych na stronie BIP MSWiA, nie zawierała oznaczeń lub danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 4 udiip, tj.:

- nie zawarto danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść w: informacji o jednym z realizowanych przez MSWiA programów⁶⁴, w trzech informacjach o prowadzonych rejestrach⁶⁵, w informacji poświęconej warunkom ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w siedmiu informacjach poświęconych publikacji dokumentacji przebiegu i efektów kontroli⁶⁶, w informacji dotyczącej planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz raportu o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.
- nie oznaczono czasu wytworzenia wskazanych wyżej: informacji o jednym z realizowanych przez MSWiA programów, trzech informacji o prowadzonych rejestrach oraz informacji poświęconej warunkom ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego, *braki zostaną niezwłocznie uzupełnione po zakończeniu kontroli NIK z uwzględnieniem wymaganych ustawowo elementów.*

(akta kontroli str.: 197-212, 299-336, 375-388, 437-445, 556-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

3. Strona BIP MSWiA nie zawierała adresu redakcji strony podmiotowej BIP (zawierała adres e-mail do redakcji, nie zawierała natomiast adresu tradycyjnego), imienia i nazwiska, numeru telefonu, numeru telefaksu i adresu poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagującej stronę podmiotową BIP oraz instrukcji korzystania z tej strony, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia BIP.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego dotyczącymi adresu redakcji BIP, przepis udiip *odczytano, jako konieczność umieszczenia na stronie adresu mailowego, celem umożliwienia obywatelom kontaktu z redakcją BIP.* Dyrektor Generalny zobowiązał się do uzupełnienia brakujących informacji niezwłocznie po zakończeniu kontroli NIK. W sprawie brakującej instrukcji korzystania z BIP Dyrektor

⁶⁴ <https://www.gov.pl/web/mswia/program-wspolpracy-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-z-organizacjami-pozarządowymi-oraz-podmiotami-wymienionymi-w-art-3-ust-3-ustawy-z-dnia-24-kwietnia-2003-r-o-dzialalnosc-pozytyku-publicznego-i-o-wolontariacie-na-lata-2020-2022>

⁶⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/rejestr-kosciolow-i-innych-zwiazkow-wyznaniowych>;
<https://www.gov.pl/web/mswia/bezpieczenstwo-dokumentow-publicznych>; <https://www.gov.pl/web/mswia/rejestry-ewidencje-archiwa>

⁶⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/kontrole>; <https://www.gov.pl/web/mswia/sprawozdania-z-dzialalnosci-kontrolnej-prowadzonej-w-resorcie-spraw-wewnetrznych-i-administracji>; <https://www.gov.pl/web/mswia/kontrola-reglamentowanej-dzialalnosci-gospodarczej><https://www.gov.pl/web/mswia/wystapienia-pokontrolne>;
<https://www.gov.pl/web/mswia/wystapienia-pokontrolne-2021>; <https://www.gov.pl/web/mswia/wystapienia-pokontrolne-2020>; <https://www.gov.pl/web/mswia/wystapienia-pokontrolne-2019>; <https://www.gov.pl/web/mswia/kontrole-w-ratownictwie-wodnym-i-gorskim>; <https://www.gov.pl/web/mswia/kontrole-zamowien-publicznych-w-po-wer>

Generalny wyjaśnił, że *instrukcja nie została opublikowana na stronie BIP MSWiA, ponieważ nie została wytworzona - zostanie to uzupełnione w najbliższym czasie.*

(akta kontroli str.: 197-212, 375-407, 411-436, 556-582, 624-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

4. Na stronie BIP MSWiA w opublikowanych warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego nie zamieszczono informacji o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie oraz o prawie do sprzeciwu, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 pkt 3 uopwi.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego *ww. informacje zostaną uzupełnione na stronie portalu gov.pl w zakładce dotyczącej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakładce poświęconej ponownemu wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.*

(akta kontroli str.: 7-12, 197-212, 375-388, 556-582, 624-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

5. Na stronie BIP MSWiA nie opublikowano danych kontaktowych koordynatorów do spraw dostępności, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 uzd. Przedmiotowe dane znajdowały się na stronie głównej MSWiA, na której brak było oznaczenia BIP. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego zostanie to uzupełnione po zakończeniu kontroli NIK.

(akta kontroli str.: 7-12, 197-212, 272-280, 375-388, 437-445, 556-582, 624-807, 819-822, 1053-1088, CD3)

6. Udostępnieniu przez MSWiA informacji publicznej na wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip w przypadku 20 spraw oraz po terminie określonym w art. 13 ust. 2 udip w przypadku 123 spraw.

W przypadku sześciu⁶⁷ z 40 zbadanych spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznych na wniosek, MSWiA przekazało informacje wnioskodawcom z opóźnieniem wynoszącym od 35 do 51 dni w stosunku do maksymalnego dwumiesięcznego terminu określonego w art. 13 ust. 2 udip. We wszystkich tych przypadkach Ministerstwo, z powodu braku możliwości udostępnienia informacji w 14-dniowym terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip, na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy, przedłużyło termin na udostępnienie informacji publicznej do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. Termin ten nie został jednak dochowany.

W odniesieniu do spraw wymienionych w pkt 1- 5 przypisu nr 67 Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) wyjaśniła, że *sprawy o udostępnienie informacji publicznej dotyczyły prowadzonych prac nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 zmieniającej dyrektywę Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni, wymagały wielu ustaleń na różnych szczeblach MSWiA, i z uwagi na to, że cały czas trwały prace nad ww. dokumentem (była sprawą rozwojową), odpowiedzi udzielono w możliwym do udzielenia terminie.*

Zgodnie z udip organ, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany jest do udzielenia informacji w terminach przewidzianych w art. 13 udip. Informacja ta ma dotyczyć stanu wiedzy organu, a także stanu faktycznego, w powyższych przypadkach na jakim etapie, są prace dotyczące implementacji konkretnej dyrektywy, który ma miejsce w dniu udzielania

⁶⁷ Nr spraw: 1) DBI-WODO-0667-3-73/2019 (o 51 dni); 2) DBI-WODO-0667-3-18/2019 (o 49 dni); 3) DBI-WODO-0667-3-165/2019 (o 47 dni); 4) DBI-WODO-0667-3-150/2019 (o 50 dni); 5) DBI-WODO-0667-3-137/2019 (o 51 dni); 6) DBI-WODO-0667-3-270/2019 (o 35 dni).

odpowiedzi. Wobec powyższego MSWiA było zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej w terminie określonym w art. 13 ust. 2 udip, a zawartość merytoryczna powinna odzwierciedlać stan faktyczny sprawy publicznej, na moment udzielanej odpowiedzi.

Natomiast odnośnie sprawy wymienionej w przypisie nr 67 w pkt 6 Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) wyjaśniając przyczyny opóźnienia w przesłaniu odpowiedzi wskazała, że *zapytanie dotyczyło sytuacji, w której niezbędne było przeprowadzenie wielowątkowych czynności wyjaśniających dotyczących działań Policji podjętych w ramach zabezpieczenia Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2019 r. we Wrocławiu. Wyjaśnienia w tym zakresie sukcesywnie służyły do MSWiA i stanowiły podstawę do udzielenia odpowiedzi.*

W jednym przypadku⁶⁸, w którym nie poinformowano wnioskodawcy o przedłużeniu terminu, przekroczone termin na udostępnienie informacji publicznej określony w art. 13 ust. 1 udip, o sześć dni.

Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) wyjaśniła, że wniosek o udostępnienie informacji skierowany do MSWiA, DBI przekazało, zgodnie z właściwością do Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: DWRMNiE). Wskazała, że Komisja Regulacyjna do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, która sporządzała wkład do odpowiedzi na wniosek prowadzi postępowania raz w tygodniu. Odpowiedź Komisji została przygotowana 27 kwietnia 2022 r. około godziny 17. W tym dniu pracownik DWRMNiE przebywał na urlopie, wobec czego pismo zostało wysłane do wnioskodawcy dopiero 2 maja 2022 r.

(akta kontroli str.: 267, 353-374, 831-867, CD2, 1053-1088, CD3)

Ponadto szczegółowa analiza spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej w poszczególnych latach 2019-2022 wygenerowanych z systemu eDok podczas jego oględzin i wykazanych jako przeterminowane⁶⁹ wykazała, że:

- w 2019 r. 111 z 759 spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej w Ministerstwie załatwiono po terminie wskazanym w art. 13 udip, w tym jedną sprawę po terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 udip, a 110 spraw po terminie wskazanym w art. 13 ust. 2 udip. Opóźnienia wynosiły od jednego do 53 dni w stosunku do terminów ustawowych,
- w 2020 r. 15 z 796 spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej załatwiono po terminie wskazanym w art. 13 udip, w tym 12 spraw po terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 udip, a trzy sprawy po terminie wskazanym w art. 13 ust. 2 udip. Opóźnienia wynosiły od jednego do czterech dni w stosunku do terminów ustawowych,
- w 2021 r. 10 z 802 spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej załatwiono po terminie wskazanym w art. 13 udip, w tym sześć spraw po terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 udip, a cztery sprawy po terminie wskazanym w art. 13 ust. 2 udip. Opóźnienia wynosiły od jednego do czterech dni w stosunku do terminów ustawowych.

⁶⁸ Nr sprawy: DBI-WODO-0667-10-2/2022.

⁶⁹ Ilość przeterminowanych spraw nie uwzględnia siedmiu ww. postępowań.

W wyjaśnieniach przyczyn opóźnienia udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom w sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej Dyrektor Generalny wskazał m. in. konieczność:

- prowadzenia ustaleń z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi MSWiA, w związku z trwającymi pracami nad dokumentacją będącą przedmiotem odpowiedzi⁷⁰,
- podjęcia szeregu czynności wyjaśniających w innych organach niż MSWiA,
- oczekiwania na podpis odpowiedzi w wersji papierowej przez upoważnione osoby, co wynikało z wprowadzonej pracy zdalnej.

(akta kontroli str.: 389-436, 467-494, 1053-1088, CD3)

7. W przypadku dwóch z 40 badanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, informacji udzielono w węższym zakresie w stosunku do żądania wnioskodawcy, co było działaniem nierzetelnym.

- Sprawa DBI-WODO-0667-3-88/2020

Wniosek o udzielenie informacji publicznej zawierał następujące pytania (cyt.):

a) *Czy Minister Spraw Wewnętrznych lub inna uprawniona osoba zawarła stosowną umowę z Państwową Wytwórnią Papierów Wartościowych (dalej: PWPW) na druk kart wyborczych oraz innych dokumentów wchodzących w skład tzw. PAKIETU WYBORCZEGO? Jeśli tak, to proszę o przesłanie na niniejszy adres mailowy podpisanej umowy w wersji scan.*

b) *Jeśli umowy, o której mowa w pkt 1 nie zawarto, to wnoszę o udzielenie informacji czy Minister lub inna uprawniona osoba zleciła innemu podmiotowi lub podmiotom – z pominięciem PWPW - druk pakietów wyborczych? Jeśli tak, to proszę o przesłanie na niniejszy adres mailowy podpisanej umowy (umów) w wersji scan. Wnoszę również o udzielenie informacji, o ile umowy z pkt 2 były zawarte, na jaką ilość pakietów opiewało zlecenie? Czy przewidziano zabezpieczenia pakietów wyborczych, a jeśli tak to jakie?*

c) *W przypadku gdyby zawierano umowy na druk pakietów wyborczych lub ich poszczególnych części, w szczególności kart do głosowania, proszę o udzielenie informacji na jakiej podstawie prawnej inny podmiot/podmioty drukował pakiety wyborcze?*

d) *Jeśli PWPW odmówiła druku pakietów wyborczych, to wnoszę o udzielenie informacji w jakiej formie ta odmowa nastąpiła oraz proszę o udostępnienie pisma PWPW jeśli takowe zostało sporządzane (proszę o scan).*

Natomiast w odpowiedzi na powyższe pytania Ministerstwo udzieliło wnioskodawcy następującej odpowiedzi: „...MSWiA nie podejmowało żadnych działań związanych z zawieraniem umowy z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. na druk kart wyborczych.”

Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) w wyjaśnieniach wskazała, że właściwy rzeczowo Departament Spraw Obywatelskich nie podejmował żadnych działań związanych z zawieraniem umowy z PWPW S.A. na druk kart wyborczych i taka odpowiedź została przekazana wnioskodawcy. W jej ocenie odpowiedź należy uznać za wyczerpującą, gdyż wnioskodawca nie ponowił pytania o informację publiczną.

Zdaniem NIK, odpowiedź MSWiA nie wyczerpywała całości żądania zawartego we wniosku, nie znalazła się bowiem odpowiedź na pytanie zawarte w lit b). W ocenie

⁷⁰ Dotyczy 88 postępowań o udostępnienie informacji publicznej odnośnie prac nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2017/853.

NIK informacje, o których udostępnienie zwracał się wnioskodawca stanowiły informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 udiip. Wobec tego na podstawie art. 2 ust. 1 udiip wnioskodawcy przysługiwał dostęp do informacji publicznej, a informacja ta powinna zostać udostępniona w sposób pełny i wyczerpujący, tzn. organ powinien udzielić odpowiedzi na wszystkie pytania zawarte we wniosku.

- Sprawa DBI-WODO-0667-13-41/2019

Wnioskodawca zwrócił się o „...udostępnienie informacji o najwyższej płacy wśród pracowników ministerstwa...”. W odpowiedzi udzielono mu następującej informacji: „Do określenia wysokości mnożników wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej w stosunku do osób zatrudnionych w MSWiA ma zastosowanie załącznik Nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.”

Dyrektor Biura Finansowego (wz. Dyrektora Generalnego) stwierdziła, że rozporządzenie Prezesa RM, które zostało przywołane w odpowiedzi na wniosek zawiera m.in. informację o najwyższej płacy wśród pracowników ministerstwa. Uznała, że odpowiedź była wyczerpująca, gdyż wnioskodawca nie ponowił pytania o udostępnienie informacji publicznej.

Zdaniem NIK, w udostępnionej informacji nie znalazła się odpowiedź na pytanie wnioskodawcy, a wskazano jedynie podstawę prawną dotyczącą mnożników wynagrodzenia zasadniczego (czego nie dotyczyło pytanie wnioskodawcy). Załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia nie określa bowiem najwyższej płacy w MSWiA, a określa mnożniki kwoty bazowej służące do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, a zatem sposób obliczania płac, a nie ich wysokość.

(akta kontroli str.: 831-833, 836-867, CD2, 1053-1088, CD3)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo z reguły zgodnie z przepisami oraz rzetelnie realizowało zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej, zarówno na stronie BIP Ministerstwa, jak i na wniosek. Strona BIP Ministerstwa nie zawierała pełnej informacji publicznej o programach rządowych, prowadzonych rejestrach i ewidencjach oraz kontrolach, a także części wymaganych danych i oznaczeń. Ponadto stwierdzono przypadki udostępnienia wnioskodawcom informacji po terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 lub 2 udiip. W dwóch objętych badaniem sprawach odpowiedź Ministerstwa była udzielona w węższym zakresie w stosunku do żądania wnioskodawcy, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w tym nad udzielaniem informacji publicznej na wniosek w terminach przewidzianych w udiip, w pełnym zakresie oraz nad udostępnianiem informacji publicznej w BIP Ministerstwa.

2. Zamieszczenie na stronie BIP MSWiA informacji publicznych w pełnym zakresie, a także wymaganych przepisami udip, uzd, uopwi oraz rozporządzenia BIP oznaczeń i danych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, października 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis