



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.002.02.2022

Pan Henryk Lakwa
Starosta Opolski
Starostwo Powiatowe w Opolu
ul. 1 Maja 29; 45-068 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/076 – Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Opolu ¹ , ul. 3 Maja 29, 45-068 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Lakwa, Starosta Opolski, od 29 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej 2. Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek i w BIP
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 11 kwietnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Miron Rokujżo, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/12/2022 z 15 lutego 2022 r. 2. Wojciech Jarzyna, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/23/2022 z 24 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej Starostwo lub Urząd.

² Dalej Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta przygotował kontrolowaną jednostkę do realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej zarówno na wniosek, jak i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Opolu⁵. W Urzędzie obowiązywały wewnętrzne regulacje określające przebieg procesu związanego z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek oraz zasady udostępniania informacji publicznej w BIP. W Biuletynie udostępniano informacje dotyczące m.in. a/statusu prawnego, b/organizacji, przedmiotu działalności i kompetencji, c/organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz ich kompetencji, d/sposobów przyjmowania i załatwiania spraw, d/prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych, e/dokumentacji przebiegu i efektów kontroli. Nadzór nad funkcjonowaniem BIP powierzono Sekretarzowi Powiatu. W kontrolowanej jednostce wyznaczono również osoby odpowiedzialne za udostępnianie informacji publicznej oraz prowadzono rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej, który jednak nie był udostępniony w wykazie rejestrów opublikowanym w BIP. W Starostwie nie pobierano opłat za udostępnianie informacji publicznych, pomimo że obowiązywał w tym zakresie cennik przyjęty zarządzeniem Starosty.

Obowiązujące w Starostwie wewnętrzne regulacje prawne nie zawierały zapisów wskazujących na odmowę udostępniania informacji publicznej poszczególnym kategoriom osób, podmiotom niebędącym osobami fizycznymi czy też uzależniających udzielenie informacji od wniesienia opłaty bez związku z koniecznością poniesienia przez Starostwo dodatkowych kosztów. Urząd udostępniał informacje publiczne w sposób nieskutkujący ponoszeniem kosztów postępowań przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu, w tym m.in. kosztów zastępstwa procesowego, opłat sądowych czy grzywien.

W trakcie kontroli stwierdzono jednak, że w BIP Starostwa Powiatowego w Opolu nie zamieszczono nagrania z posiedzenia XIX sesji Rady Powiatu Opolskiego, które odbyło się 24 marca 2020 r., natomiast przy umieszczonych w BIP nagraniach z sesji Rady Powiatu nie zamieszczono informacji określonych w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶, tj. danych określających podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła i wprowadziła nagrania do BIP oraz czasu wytworzenia i udostępnienia nagrań w BIP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, w Starostwie obowiązywały zasady udostępniania informacji publicznej w BIP, wskazane w Statucie Powiatu Opolskiego⁸ oraz

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: BIP lub Biuletyn.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.; dalej: udip.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Uchwała nr XXXI/257/2002 Rady Powiatu Opolskiego z dnia 5 września 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Opolskiego (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2009 r. Nr 113, poz. 1727, ze zm.).

w zarządzeniu Starosty Opolskiego⁹. Nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem BIP powierzono Sekretarzowi Powiatu¹⁰. W Statucie Powiatu Opolskiego wskazano, że sesje Rady Powiatu są jawne¹¹, a sporządzone w trakcie sesji protokoły z obrad udostępniane są do publicznego wglądu na trzy dni przed terminem kolejnej sesji. W Statucie określono również, że wszelkich informacji dotyczących działania organów Powiatu udziela Biuro Rady¹². Biuro Rady zobowiązane było również do udostępniania protokołów posiedzeń Zarządu Powiatu i poszczególnych komisji problemowych Rady Powiatu.

W Regulaminie organizacyjnym Starostwa określono, że do zadań Wydziału Organizacyjnego należało załatwianie spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej oraz prowadzenie BIP. W treści zarządzenia w sprawie BIP określono szczegółowe zasady i sposób umieszczania informacji oraz obowiązki i uprawnienia zespołu redakcyjnego strony internetowej BIP. W Urzędzie nie opracowano jednak formularza wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniła, że *przepisy nie określają formy ani wzoru takiego wniosku, jak też nie zawierają żadnych wymogów, które powinien spełnić wniosek o udostępnienie informacji publicznej*. W Starostwie nie ustalono również odrębnych procedur określających zasady wstępu na sesje Rady Powiatu Opolskiego i posiedzeń Komisji – w tym zakresie obowiązywały wyłącznie postanowienia Statutu Powiatu Opolskiego.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące udostępniania informacji publicznej, w tym udzielania informacji publicznej na wnioski, publikowania informacji w BIP, umieszczania informacji na tablicy ogłoszeń, wglądu do dokumentów urzędowych lub wstępu na sesje Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 18, 46, 82-90, 125-128, 288)

1.2. W treści zarządzenia w sprawie BIP określono, że za nadzór nad stroną internetową BIP odpowiedzialny był Administrator BIP, a za nadzór nad wyborem publikacji wydziałowych przeznaczonych do publikacji w BIP odpowiedzialni byli poszczególni Naczelnicy Wydziałów Urzędu. W Starostwie opracowano i przyjęto również wewnętrzne regulacje określające przebieg procesu związanego ze złożonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, tj. zarządzenie Starosty Opolskiego¹³, zgodnie z którym wniosek o udostępnienie informacji publicznej podlegał rejestracji w odpowiednim rejestrze wspólnym dla całego Starostwa, prowadzonym przez Wydział Organizacyjny. Złożony wniosek miał być następnie kierowany do właściwego Naczelnika Wydziału lub osoby zajmującej samodzielne stanowisko w Starostwie. Projekt odpowiedzi przedkładał Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego lub innej osobie wyznaczonej w terminie siedmiu dni od daty otrzymania wniosku. W ww. zarządzeniu wskazano także, że projekt odpowiedzi Naczelnik Wydziału Organizacyjnego lub wyznaczona przez niego osoba przedkłada Staroście w terminie 12 dni od daty wpływu wniosku.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono rejestr wniosków o udostępnienie informacji publicznej¹⁴. Zarządzenie w sprawie zasad udostępniania określało również zadania poszczególnych osób zaangażowanych w podejmowanie działań po wpłynięciu do kontrolowanej jednostki wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz po zaistnieniu okoliczności skutkujących obowiązkiem opublikowania

⁹ Zarządzenie Nr OR.120.42.2019 Starosty Opolskiego z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Opolu; dalej: zarządzenie w sprawie BIP.

¹⁰ § 3 zarządzenia w sprawie BIP.

¹¹ § 22 Statutu Powiatu Opolskiego.

¹² § 21 Statutu Powiatu Opolskiego.

¹³ Zarządzenie Nr OR.120.11.2014 Starosty Opolskiego z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat; dalej: zarządzenie w sprawie zasad udostępniania.

¹⁴ Rejestr wniosków zawierał następujące pozycje: data wpływu, wnioskujący, adres, termin odpowiedzi, data udostępnienia, odwołania, uwagi.

informacji w BIP. Przydzielenie zadań w zakresie udzielania informacji publicznej nastąpiło w formie pisemnej oraz zostało potwierdzone podpisem przyjęcia delegowanych uprawnień.

Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wyjaśniła, że w Starostwie nie realizowano zadań, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁵, w związku z tym nie ustalono procedur określających zasady udostępniania informacji w centralnym repozytorium – aktualnie w portalu danych. W okresie objętym kontrolą nie realizowano zadań, o których mowa powyżej.

(akta kontroli str. 80-81, 83-90, 111-124, 355, 359)

1.3. Obowiązujące w Starostwie, w okresie objętym kontrolą, regulacje zawierające opis sposobów udostępniania informacji publicznej, tj. Statut Powiatu Opolskiego oraz zarządzenie w sprawie zasad udostępniania, nie zawierały zapisów wskazujących na odmowę udostępniania informacji publicznej poszczególnym kategoriom osób, podmiotom niebędącym osobami fizycznymi, czy też uzależniających udzielenie informacji od wniesienia opłaty bez związku z koniecznością poniesienia przez Starostwo dodatkowych kosztów. W § 3 zarządzenia w sprawie zasad udostępniania wskazano, że informacja publiczna udostępniania jest bezpłatnie, z zastrzeżeniem, iż w przypadku żądania przez wnioskodawcę udostępnienia informacji publicznej w formie, w wyniku której Starostwo ma ponieść dodatkowe koszty, może być pobierana opłata w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Wysokość takiej opłaty określono w § 3 ust. 3 zarządzenia w sprawie zasad udostępniania, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W ww. zarządzeniu określono również, że jeżeli wnioskodawca w terminie 14 dni od doręczenia powiadomienia o wysokości opłaty, nie wniesie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, Starostwo udostępnia wnioskowaną informację publiczną wraz z informacją o konieczności wniesienia opłaty stanowiącej zwrot kosztów związanych ze sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji publicznej¹⁶.

(akta kontroli str. 44-46, 80-81, 395-397)

1.4. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie BIP, poza Administratorem BIP powołano również Redaktora Naczelnego oraz Zespół Redakcyjny¹⁷, którym to osobom zostały wydane przez Starostę imienne upoważnienia do prowadzenia Biuletynu. Administratorowi BIP przypisano także obowiązek przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji danych niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej oraz powiadamiania go o zmianach w treści tych informacji¹⁸. W zarządzeniu w sprawie BIP wyznaczono do prowadzenia rejestru wniosków o udostępnieniu informacji publicznej Naczelnika Wydziału Organizacyjnego, a w razie jego nieobecności do aktualizacji rejestru wyznaczono dwóch innych pracowników Wydziału Organizacyjnego. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie zasad udostępniania, za działania związane z udostępnianiem informacji publicznych odpowiadały osoby wyznaczone do prowadzenia rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 80-81, 90-110, 129)

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1641.

¹⁶ § 3 ust. 7 zarządzenia w sprawie zasad udostępniania.

¹⁷ § 2 zarządzenia w sprawie BIP. Zespół redakcyjny składał się z 17 pracowników Starostwa wyznaczonych przez Naczelników Wydziałów.

¹⁸ § 3 pkt. 9 zarządzenia w sprawie BIP.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą, obowiązywał cennik¹⁹ określający wysokość dodatkowych kosztów²⁰ możliwych do poniesienia przez Starostwo w przypadku żądania przez wnioskodawców udostępnienia informacji publicznej w określonej formie, co było niezgodne z postanowieniami wynikającymi z art. 7 ust. 2 udip.

Starosta wyjaśnił, że *przepisy prawa nie regulują kwestii dotyczących ustalania dodatkowych kosztów związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji publicznej lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku*. Starosta wyjaśnił też, że *wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r.²¹ wskazał, że przepis art. 15 ust. 1 udip w wyjątkowych sytuacjach upoważnia organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej do pobrania opłaty, jeżeli sposób udostępnienia informacji wskazany we wniosku osoby żądającej dostępu do takiej informacji powoduje powstanie dodatkowych kosztów. Taka regulacja ustawowa oznacza, że pobieranie opłat przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej stanowi wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej (art. 7 ust. 2 udip) i musi być tłumaczony według wykładni zawężającej treść przepisu*. Wyjaśnił również, że *zapis w ww. zarządzeniu wzorowany był na przepisach szczególnych dotyczących opłat administracyjnych związanych z udostępnianiem określonych rodzajów dokumentów*.

(akta kontroli str. 80-82, 395-397)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że przepisy udip. nie zawierają podstawy prawnej dla wprowadzania „cenników” lub „ryczałtowych stawek”. Akty wewnętrznego kierownictwa, takie jak zarządzenia, wydawane przed organy jednostek samorządu terytorialnego, określające wysokość kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej na wniosek oraz wydawaniem kserokopii dokumentów, należy uznać za wydane bez podstawy prawnej. Orzecznictwo sądów administracyjnych²² wskazuje również, że nie ma podstaw do ustalenia w akcie wewnętrznym stawek opłat, które wymagają każdorazowej indywidualizacji w konkretnej sprawie. Decydując się na naliczanie opłaty, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien za każdym razem wskazać okoliczności uzasadniające poniesienie dodatkowych kosztów, ze względu na formę żądania udzielenia informacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Wewnętrzne regulacje Starostwa w sposób rzetelny określiły zadania poszczególnych osób zaangażowanych w podejmowanie działań podejmowanych po wpłynięciu do Urzędu wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz po zaistnieniu okoliczności skutkujących obowiązkiem opublikowania informacji w BIP. Obowiązujące w Starostwie wewnętrzne regulacje prawne nie zawierały zapisów wskazujących na odmowę udostępniania informacji publicznej poszczególnym kategoriom osób, podmiotom niebędącym osobami fizycznymi czy też uzależniających udzielenie informacji od wniesienia opłaty bez związku z koniecznością poniesienia przez Starostwo dodatkowych kosztów. W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał jednak cennik określający wysokość kosztów, które zobowiązani byli uiścić wnioskodawcy, w przypadku żądania przez nich udostępnienia informacji publicznej w formie, w wyniku której Starostwo mogło

¹⁹ Wskazany w § 3 ust. 3 zarządzenia w sprawie zasad udostępniania.

²⁰ Wykonanie kserokopii 1 strony formatu A4 wynosiło 0,20 zł brutto, wykonanie kserokopii 1 strony formatu A3 – 0,30 zł brutto, wykonanie wydruku 1 strony formatu A4 – 0,20 zł brutto a przeniesienie informacji na płytę CD wraz z nośnikiem, będącą własnością Starostwa – 1,00 zł brutto.

²¹ III OSK 437/21 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²² Przykładowo II SA/Sz 338/13, I OSK 307/13, III OSK 437/21 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

ponieść dodatkowe koszty, co naruszało zasadę nieodpłatności za udostępnienie informacji publicznej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki dochodzenia należności za udostępnienie informacji publicznej.

OBSZAR

2. Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek i w BIP

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało wewnętrzne zarządzenie²³ Starosty Opolskiego z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie informacji umieszczanych na tablicy ogłoszeń. Ponadto Starosta wyjaśnił, że *Urząd udostępniał informacje publiczne poprzez wywieszenie lub wyłożenie w siedzibie Starostwa. Informacje dotyczyły m.in. ogłoszeń o zamówieniach publicznych (w tym m.in. Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia), zawiadomień o terminach sesji Rady Powiatu Opolskiego, interpelacji i zapytań radnych Powiatu Opolskiego oraz udzielonych odpowiedzi, ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska, ogłoszeń o naborze wniosków o przyznanie dotacji celowych.* Starosta wyjaśnił też, że *wszystkie informacje wywieszane na tablicy ogłoszeń są rejestrowane w ewidencji, prowadzonej przez Sekretariat Urzędu. W ewidencji umieszcza się informację dotyczącą treści ogłoszenia, symbol wydziału, który sprawę prowadził, inicjały osoby wywieszającej ogłoszenie, datę wywieszenia, datę zdjęcia ogłoszenia, podpis osoby zdejmującej ogłoszenie.*

(akta kontroli str. 5, 131-133, 201-204, 397)

2.2. Na podstawie próby kontrolnej²⁴ stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, w Starostwie sporządzano i wywieszano na tablicy ogłoszeń wykazy nieruchomości o przeznaczeniu do sprzedaży/darowizny oraz wykazy nieruchomości/gruntów niezabudowanych przeznaczonych do dzierżawy (zarówno stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i Powiatu Opolskiego). Wykazy wywieszano na tablicy ogłoszeń Starostwa, zamieszczano na stronie internetowej Powiatu Opolskiego²⁵, jak też przesyłano – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – do Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego z prośbą o zamieszczenie na stronie podmiotowej Wojewody Opolskiego w Biuletynie Informacji Publicznej na okres 21 dni.

(akta kontroli str. 223-287)

2.3. W 2020 r. do Starostwa wpłynęło 50 wniosków o udostępnienie informacji publicznej – wszystkie te wnioski zostały rozpoznane. W 2021 r. wpłynęło 78²⁶ wniosków o uzyskanie informacji publicznej, z których 70²⁷ zostało zrealizowanych przez udostępnienie żądanej informacji publicznej, w dwóch przypadkach wydano decyzje odmowne (w tym jedną decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej w całości). W 2022 r. (do 31 marca 2022 r.) wpłynęło natomiast 29 wniosków o udostępnienie informacji publicznej i wszystkie one zostały rozpoznane.

²³ Nr 120.55.2021.

²⁴ Obejmującej pięć aktów notarialnych i dwie umowy dzierżawy.

²⁵ www.powiatopolski.pl.

²⁶ W tym jeden wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej, który został zrealizowany.

²⁷ W pozostałych pięciu przypadkach, jeden z nich został wycofany przez wnioskodawcę, w dwóch przypadkach miała miejsce błędna właściwość rzeczowa wniosku, w dwóch pozostałych wnioski złożone przez wnioskodawców, jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej, w swojej treści nie mieściły się w zakresie stosowania przepisów udip.

W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca przypadki wnoszenia odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu²⁸ na skutek wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie zostały również w tym zakresie skierowane skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na bezczynność lub przewlekłe działanie Starosty.

(akta kontroli str. 139-145, 398)

2.4. Na podstawie próby kontrolnej²⁹ ustalono, że odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej przekazywano z zachowaniem terminów ustawowych, tj. w terminie nie dłuższym niż 14 dni. We wszystkich przypadkach objętych próbą, udostępniono informacje publiczne obejmujące całe zakresy żądań.

(akta kontroli str. 146-147)

2.5. W okresie objętym kontrolą, w żadnym przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej, osoby wnioskujące o takie informacje nie złożyły skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Tym samym Starostwo nie poniosło kosztów postępowań, w tym m.in. kosztów zastępstwa procesowego, opłat sądowych czy grzywien.

(akta kontroli str. 141-142)

2.6. Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oświadczyła, że w okresie objętym kontrolą w Starostwie nie pobierano opłat za udostępnianie informacji publicznych.

(akta kontroli str. 148)

2.7. W BIP Starostwa Powiatowego w Opolu, w okresie objętym kontrolą, udostępniano informacje dotyczące m.in. statusu prawnego i organizacji³⁰, przedmiotu działalności i kompetencji, organów i osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji³¹, sposobów przyjmowania i załatwiania spraw³², prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów³³, dokumentacji przebiegu i efektów kontroli³⁴, majątku Powiatu Opolskiego³⁵, naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska oraz rozstrzygnięć o naborze³⁶. Ustalono jednak, że informacja dotycząca prowadzonych w kontrolowanej jednostce rejestrów, opublikowana w BIP, była niekompletna, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 196-222, 360-392)

2.8. W okresie objętym kontrolą udostępniano w BIP Starostwa oświadczenia majątkowe radnych, Starosty i członków Zarządu Powiatu, Sekretarza i Skarbnika, kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty³⁷. Przy zamieszczonych w BIP oświadczeniach

²⁸ Dalej: SKO.

²⁹ Obejmującej siedem wniosków o udostępnienie informacji publicznej z lat 2020-2022.

³⁰ Zbadano na podstawie próby obejmującej opublikowany Statut Powiatu Opolskiego oraz Regulamin Organizacyjny Starostwa (osiem informacji jednostkowych z metryczkami).

³¹ Zweryfikowano na podstawie opublikowanych w BIP składów i kompetencji poszczególnych komisji Rady Powiatu Opolskiego (dwie informacje jednostkowe z metryczkami).

³² Zweryfikowano na podstawie opublikowanych w BIP informacji dotyczących załatwiania spraw w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska. W BIP opublikowano m.in. informacje dotyczące kierownictwa Wydziału, dane kontaktowe, numery kont bankowych, wzory wniosków, oświadczeń i zgłoszeń (23 informacje jednostkowe z metryczkami).

³³ Zweryfikowano na podstawie opublikowanej w BIP listy prowadzonych rejestrów i ewidencji (trzy informacje jednostkowe z metryczkami).

³⁴ Zweryfikowano na podstawie opublikowanych w BIP informacji dotyczących kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w 2020 r. (cztery informacje jednostkowe z metryczkami).

³⁵ Badaniem objęto opublikowane w BIP uchwały/bilans/budżet Powiatu Opolskiego w 2021 r. (10 informacji jednostkowych z metryczkami).

³⁶ Stwierdzono na podstawie próby obejmującej siedem osób zatrudnionych w Starostwie w okresie objętym kontrolą (25 informacji jednostkowych z metryczkami).

³⁷ Stwierdzono na podstawie udostępnionych w BIP w roku 2020 i 2021 oświadczeń majątkowych Starosty, Sekretarza, Skarbnika i kierowników jednostek organizacyjnych Powiatu oraz próby oświadczeń majątkowych

majątkowych uwidocznione były dane wskazujące podmiot udostępniający informacje, tożsamość osoby, która wytworzyła i opublikowała informacje, datę i czas opublikowania informacji.

(akta kontroli str. 356-357)

2.9. Na podstawie próby kontrolnej³⁸ stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, w Biuletynie niezwłocznie, tj. najpóźniej dzień po sesji Rady Powiatu Opolskiego, publikowano imienne wykazy głosowań radnych. Przy każdej informacji stanowiącej imienny wykaz głosowań radnych zamieszczane dane wskazujące podmiot udostępniający informacje, tożsamość osoby, która wytworzyła i opublikowała informacje, datę i czas opublikowania informacji.

(akta kontroli str. 149-166)

2.10. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło siedem interpelacji radnych, które następnie – wraz z odpowiedziami – zostały umieszczone w BIP. Wszystkie odpowiedzi na interpelacje radnych zostały opublikowane w BIP przed upływem 14 dni od daty ich udzielenia, tj. w pięciu przypadkach przed upływem trzech dni, a w pozostałych dwóch przed upływem 10 i 13 dni³⁹. Przy interpelacjach oraz udzielonych odpowiedziach zamieszczono metryczki wskazujące podmiot udostępniający informacje, tożsamość osoby, która wytworzyła i opublikowała informacje, datę i czas opublikowania informacji.

(akta kontroli str. 135-136, 194-195, 303-304)

2.11. W BIP Starostwa udostępnione zostały nagrania z sesji Rady Powiatu Opolskiego z okresu objętego kontrolą, z jednym wyjątkiem, opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na podstawie próby dziewięciu losowo wybranych nagrań sesji stwierdzono, że przy wybranych do kontroli nagraniach nie zamieszczono metryczki z danymi osoby udostępniającej nagrania oraz dacie umieszczenia nagrania w BIP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przypadku wszystkich nagrań objętych próbą kontrolną ich jakość, w tym dźwięku, była dobra, a w trakcie nagrania wyświetlany był tekst wypowiedzi, białą czcionką na czarnym tle.

(akta kontroli str. 167-177)

2.12. W Biuletynie opublikowano dane koordynatora do spraw dostępności, plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na lata 2020-2021 oraz raport o stanie zapewniania dostępności podmiotu publicznego. Wraz z powyższymi informacjami uwidocznione zostały dane określające podmiot udostępniający informację, dane określające tożsamość osób, które wytworzyły i modyfikowały ww. informacje, jak również czas ich udostępnienia.

(akta kontroli str. 180-193, 349)

2.13. Starostwo prawidłowo zabezpieczyło możliwość identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji w BIP. Strony Biuletynu wyposażone zostały w mechanizm dziennika, w którym odnotowywane były zmiany w treści udostępnianych informacji publicznych. Sposób funkcjonowania dziennika BIP umożliwiał identyfikację danych autora i osób wprowadzających zmianę oraz czas

25% radnych i osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty, wybranych w sposób losowy. Łącznie badaniem objęto udostępnienie 72 oświadczeń majątkowych.

³⁸ Obejmującej dziewięć uchwał Rady Powiatu Opolskiego z lat 2020-2022. W przypadku uchwał podjętych 27 stycznia 2022 r. imienne wykazy głosowań opublikowano w dniu 28 stycznia 2022 r., w przypadku uchwały z 25 listopada 2021 r. imienny wykaz opublikowano 26 listopada 2021 r., w przypadku uchwał z 26 sierpnia 2021 r., 25 marca 2021 r., 26 listopada 2020 r., 27 sierpnia 2020 r., 30 kwietnia 2020 r., imienne wykazy głosowań publikowano odpowiednio 26 sierpnia 2021 r., 26 marca 2021 r., 27 listopada 2020 r., 28 sierpnia 2020 r., 30 kwietnia 2020 r.

³⁹ Daty przekazania odpowiedzi: 1 lipca 2020 r., 22 lipca 2020 r., 22 lipca 2020 r., 24 listopada 2020 r., 19 listopada 2020 r., 7 lutego 2022 r., 11 lutego 2022 r.; daty opublikowania w BIP: 3 lipca 2020 r., 24 lipca 2020 r., 24 lipca 2020 r., 7 grudnia 2020 r., 22 listopada 2021 r., 7 lutego 2022 r., 21 lutego 2022 r.

wprowadzenia informacji⁴⁰. Każdy uprawniony użytkownik BIP posiadał swój własny login i hasło.

W Starostwie nie opracowano procedury wykonywania kopii bezpieczeństwa BIP.

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą⁴¹ umowach na utrzymanie serwisu internetowego oraz BIP wskazano, że przekazanie zamawiającemu kopii zapasowych nastąpi nie częściej niż raz na sześć miesięcy oraz dodatkowo, w ostatnich siedmiu dniach trwania umowy.

Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wyjaśniła, że *na podstawie wcześniejszych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem BIP i zawartych umów, pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie umowy sami wprowadzili zapis dotyczący przekazywania w roku kalendarzowym dwóch kopii serwisu BIP, ponieważ w standardowych umowach przygotowywanych przez zleceniobiorcę zapisy o przekazywaniu kopii bezpieczeństwa nie występują (...) usługa utrzymania serwisu BIP, w tym sporządzania kopii bezpieczeństwa, została powierzona podmiotowi zewnętrznemu, w ramach obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, dwóch umów o świadczenie usług. Backup danych wykonywany jest codziennie⁴², oprogramowanie działające z serwera backupowego pobiera kopię na zasób dyskowy, znajdujący się w innym centrum danych niż usługa SkyCMS/BIP. Rotacja backupów dziennych została ustawiona na 14 dni, do tego zachowywane były dwa starsze backupy tygodniowe. Kopie zapasowe przechowywano na infrastrukturze serwerowej Oktawave S.A. Wspólnik podmiotu zewnętrznego poinformował, że dostęp do serwera zabezpieczony jest poprzez firewall oraz monitorowany jest na bieżąco jego stan. W przypadku większego obciążenia możliwe jest natychmiastowe zwiększenie zasobów serwera. Infrastruktura centrum danych jest stale monitorowana pod kątem anomalii występujących w ruchu sieciowym oraz w funkcjonowaniu urządzeń infrastruktury krytycznej. Przygotowane są konfiguracje pozwalające na dynamiczne ograniczanie ruchu w przypadku ataków DDOS. Wspólnik podmiotu zewnętrznego poinformował również, że kopie zapasowe podmiotu usuwane są zgodnie z polityką retencji kopii zapasowych, tj. nie później niż 30 dni od czasu usunięcia ich z usługi SkyCMS/BIP. Usunięcie ich następuje automatycznie, a następnie nośniki nadpisywane są aktualnymi kopiami bezpieczeństwa, wspólnymi dla wszystkich pozostałych podmiotów korzystających z usługi SkyCMS/BIP. Wcześniejsze selektywne usunięcie danych z kopii zapasowej narusza integralność kopii, co może powodować ryzyko dla praw i wolności innych osób lub podmiotów, których dane są przechowywane w ramach tej samej kopii danych. Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wyjaśniła, że po pozyskaniu kopii są one sprawdzane po kątem możliwości podglądu i zawartości poszczególnych stron serwisu BIP. Za odbieranie od podmiotu zewnętrznego kopii bezpieczeństwa BIP odpowiada w Starostwie Administrator Systemu Informatycznego, pozyskane kopie przechowywane są na zewnętrznym nośniku danych w serwerowni znajdującej się w budynku Starostwa. Z podmiotem zewnętrznym Urząd zawarł umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych, obowiązujące w okresie objętym kontrolą,*

(akta kontroli str. 289-300, 306-348, 354)

2.14. Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wyjaśniła, że *w Starostwie nie opracowano procedury przeciwdziałającej zagrożeniom związanym z zabezpieczaniem informacji udostępnionych w BIP przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron, ponieważ usługa utrzymania*

⁴⁰ Dane osoby publikującej informacje oraz czas publikacji wprowadzane były automatycznie.

⁴¹ Umowa z 17 stycznia 2020 r. (z mocą obowiązywania od 1 listopada 2019 r. do 31 października 2021 r.) oraz umowa z 4 listopada 2021 r. (z mocą obowiązywania od 1 listopada 2021 r. do 31 października 2024 r.).

⁴² Tworzenie codziennych kopii zapasowych przewidziano w treści umów z podmiotem zewnętrznym, obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

serwisu BIP została powierzona podmiotowi zewnętrznemu, w ramach obowiązujących, w okresie objętym kontrolą, dwóch umów o świadczenie usług. Wspólnik podmiotu zewnętrznego poinformował, że w odniesieniu do sposobu pomiarów czasów odpowiedzi oraz monitorowania dostępności BIP – dostępność usługi jest automatycznie monitorowana przez systemy zewnętrzne z kilku lokalizacji w Europie z częstotliwością, co jedną minutę. W przypadku wykrycia problemów z dostępem do usługi podejmowana jest kolejna próba po 30 sekundach i jeśli nadal nie ma dostępu lub czas odpowiedzi do usługi jest mocno wydłużony, wysyłane jest natychmiastowe powiadomienie do wewnętrznych systemów komunikacji oraz w przypadku braku dostępu powyżej pięciu minut dodatkowo wysyłane jest powiadomienie mailowe na alarmowe konta pocztowe w celu niezwłocznego ustalenia przyczyny niedostępności oraz podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Niezależnie monitorowany jest dostęp do usługi również przez dostawcę infrastruktury w chmurze i jeśli zaistnieje taka konieczność podejmowane są odpowiednie działania w celu niezwłocznego przywrócenia dostępności usługi. (...) Wspólnik podmiotu zewnętrznego poinformował również, że dane są replikowane do kilku węzłów sieci. Sieć przechowująca dane charakteryzuje się cechą samodzielnej analizy stanu, weryfikacji integralności danych oraz umiejętnością zastąpienia dowolnego węzła wykazującego jakąś dysfunkcję. Eliminuje to ryzyko utraty danych. Dane rozproszone są na wiele nośników, co eliminuje ryzyko utraty kontroli nad danymi.

(akta kontroli str. 296, 307, 335, 337-348)

2.15. Starosta wyjaśnił, że w kontrolowanej jednostce nie diagnozowano barier w udostępnianiu informacji publicznej, ponieważ do tej pory nie występowały problemy i trudności dotyczące realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej zarówno na wniosek, jak i w BIP.

(akta kontroli str. 5, 131)

2.16. Starosta wyjaśnił, że w okresie ograniczenia dostępności do budynku Starostwa Powiatowego w Opolu⁴³ istniała możliwość zapoznania się z treściami informacji wywieszonych lub wyłożonych, poprzez wcześniejsze ustalenie terminu wizyty w Urzędzie.

(akta kontroli str. 5, 133)

2.17. Starosta wyjaśnił, że koszty poniesione w latach 2020-2021 oraz do 28 lutego 2022 r. na utrzymanie funkcjonalności Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Opolu wyniosły: a/ w 2020 r. – 2 313,89 zł; b/ w 2021 r. – 2 313,89 zł; c/ do 28 lutego 2022 r. – 385,56 zł. Wynagrodzenia osobowe wyniosły natomiast: 1/ w 2020 r. – 77 214,54 zł; 2/ w 2021 r. – 89 511,44 zł; 3/ do 28 lutego 2022 r. – 20 406,07 zł.

(akta kontroli str. 5, 131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W BIP Starostwa Powiatowego w Opolu nie zamieszczono nagrania z XIX sesji Rady Powiatu Opolskiego z 24 marca 2020 r., pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁴. Przewodniczący Rady Powiatu Opolskiego oraz Starosta Opolski wyjaśnili, że Zarząd Powiatu Opolskiego zwrócił się do Przewodniczącego Rady Powiatu Opolskiego z prośbą o zwołanie sesji nadzwyczajnej, aby w obliczu pierwszych przypadków zachorowania na chorobę COVID-19 wywołaną wirusem

⁴³ Z powodu wprowadzenia na terenie kraju stanu epidemii COVID-19.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 528, ze zm.

SARS-CoV-2, niezwłocznie przeznaczyć środki finansowe na cele związane z ratowaniem zdrowia i życia. Zwołana sesja organizowana była w hali sportowej Zespołu Szkół w Tułowicach, co było uzasadnione rekomendacjami właściwych jednostek rządowych o konieczności zachowania odpowiedniej odległości między osobami w jednym pomieszczeniu. Miejsce to nie posiadało w dniu zwołania sesji dostępu do stałego i nieprzerwanego łącza internetowego. Z tego powodu brak było możliwości technicznych do transmitowania obrad sesji. Mając na uwadze te okoliczności, Przewodniczący Rady Powiatu, podjął decyzję, że w takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę dobro najwyższe, jakim jest zdrowie i życie ludzi, dla których należało zakupić potrzebny sprzęt i procedował posiedzenie Rady Powiatu bez jej transmisji. Z sesji sporządzono protokół, w którym ujęto wszystkie czynności i procedowane uchwały, który został opublikowany w BIP.

(akta kontroli str. 177-179)

2. Przy umieszczonych w Biuletynie Starostwa nagraniach z wszystkich sesji Rady Powiatu z okresu objętego kontrolą, nie zamieszczono informacji określonych w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj.: danych określających podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła i wprowadziła nagrania do BIP oraz czasu wytworzenia i udostępnienia nagrań w BIP.

W powyższej sprawie Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego wyjaśniła, że: a/ nagrania z sesji nie są wytwarzane przez konkretną osobę, ponieważ materiał stanowi nagranie na żywo. Pracownik Starostwa odpowiedzialny jest wyłącznie za obsługę techniczną sprzętu nagrywającego. W trakcie trwania kontroli NIK, po przeprowadzonej analizie, uzupełniono w BIP informację, że wytwórcą informacji w przedmiotowym zakresie jest Rada Powiatu Opolskiego; b/ brak danych osoby, która wprowadziła informację do BIP spowodowany został niedoskonałością systemu informatycznego BIP, który nie odnotowuje w sposób zautomatyzowany faktu opublikowania nagrań z posiedzeń sesji Rady Powiatu, a jedynie dokonuje modyfikacji strony zawierającej te nagrania. W trakcie trwania kontroli NIK, dane osób wprowadzających nagrania w BIP zostały uzupełnione ręcznie; c/ system BIP nie umożliwia wskazania czasookresu wytworzenia informacji w postaci transmisji na żywo. W takim przypadku określenie wytworzenia takiego nagrania, jako np. początek lub koniec posiedzenia stanowiłoby istotne uproszczenie. Wszystkie opublikowane nagrania zawierają w sobie datę i godzinę ich wytworzenia (widoczne w górnym prawym rogu przez cały czas trwania nagrania), co zostało uznane za właściwe przez redaktora strony; d/ brak oznaczenia czasu udostępniania informacji spowodowany został niedoskonałością systemu informatycznego BIP, który nie odnotowuje w sposób zautomatyzowany faktu opublikowania nagrań z sesji Rady Powiatu, a jedynie modyfikację strony zawierającej te nagrania. W trakcie trwania kontroli NIK, czas udostępnienia wprowadzonych nagrań na BIP został uzupełniony ręcznie pod nagraniami.

(akta kontroli str. 168-177, 305-306, 350-351)

3. W wykazie rejestrów i ewidencji zamieszczonym w BIP nie umieszczono rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f udiop. Zgodnie z tym przepisem udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Starosta wyjaśnił, że ww. rejestr został umieszczony w zakładce Dostęp do informacji publicznej. Brak ww. zapisu dotyczącego rejestru w zakładce Rejestry, Ewidencje i Archiwa spowodowany był aktualizacją strony i omyłkowym

pominięciem zapisu. Na dzień udzielenia odpowiedzi kontrolerowi NIK, powyższa załączka została zaktualizowana.

(akta kontroli str. 371-372, 393, 397)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi przepisami, udostępniano informacje publiczne dotyczące m.in. statusu prawnego, organizacji, przedmiotu działalności i kompetencji, organów i osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji, sposobów przyjmowania i załatwiania spraw, prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych, dokumentacji przebiegu i efektów kontroli, majątku, naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska oraz rozstrzygnięć o naborze. Na wydane decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej nie złożono odwołań do SKO, nie zostały również w tym zakresie skierowane skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na bezczynność lub przewlekłe działanie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: a/ braku oznaczenia umieszczonych w BIP nagrań z sesji Rady Powiatu danymi określonymi w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 udip; b/ nieumieszczenia w BIP nagrania z XIX sesji Rady Powiatu Opolskiego z 24 marca 2020 r.; c/ zamieszczenia w BIP niekompletnej informacji dotyczącej prowadzonych w Starostwie rejestrów i wykazów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzmocnienie nadzoru nad procesem zamieszczania nagrań z sesji Rady Powiatu w Biuletynie Starostwa oraz oznaczania ich danymi określonymi w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 udip.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

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

Opole, 20 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy

Wojciech Jarzyna
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Miron Rokujžo
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
DIREKTOR
Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman