



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.002.03.2022

Pan Edward Szupryczyński
Burmistrz Głuchołaz
Urząd Miejski w Głuchołazach
ul. Rynek 15, 48-340 Głuchołazy

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	Urząd Miejski w Głuchołazach, Rynek 15, 48-340 Głuchołazy ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Szupryczyński, Burmistrz Głuchołaz, od 12 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej 2. Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek i w Biuletynie Informacji Publicznej
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/21/2022 z 21 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz zapewnił przygotowanie kontrolowanej jednostki do realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznej zarówno na wniosek, jak i w Biuletynie Informacji Publicznej⁴, poprzez m.in. dokonanie podziału zadań związanych z udostępnieniem informacji publicznej oraz określenie trybu postępowania w tym zakresie. Obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne nie ograniczały dostępu do informacji publicznej ponad przypadki określone w przepisach ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵, jak też nie uzależniały udzielenia informacji publicznej od wniesienia opłat. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następowało z zachowaniem terminu określonego w art. 13 ww. ustawy.

W Biuletynie udostępniano informacje 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, majątku i ogłoszonych naborów kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska⁶, prowadzonych rejestrów (z wyjątkiem rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej), jak też wymagane oświadczenia majątkowe, protokoły i nagrania z przebiegu sesji Rady Miejskiej oraz imienne wykazy głosowań radnych. Udostępniono także treść interpelacji oraz udzielonych na nie odpowiedzi, dane kontaktowe koordynatora ds. dostępności oraz raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. W BIP nie zamieszczono natomiast informacji o rozstrzygnięciach ww. naborów, jak też dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających.

Stwierdzono ponadto przypadki zamieszczania nieprawidłowych danych określających tożsamość osób, które wytworzyły informację lub odpowiadały za jej treść oraz dotyczących czasu wytworzenia tych informacji, o których mowa w art. 8 ust. 6 punkty 2 i 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dotyczyło to w szczególności oświadczeń majątkowych, interpelacji radnych i udzielonych odpowiedzi, protokołów z posiedzeń Rady Miejskiej oraz ogłoszeń o naborze kandydatów do zatrudnienia i ich rozstrzygnięć. Dodatkowo informacja dotycząca jednego rozstrzygnięcia naboru oraz obejmująca nagrania z sesji Rady Miejskiej nie była oznaczona danymi wymaganymi w art. 8 ust. 6 punkty 1-4 ww. ustawy.

Nie wystąpiły przypadki ponoszenia kosztów postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym⁷, w tym m.in. kosztów zastępstwa procesowego, opłat sądowych, jak też z tytułu grzywien wynikających z nieprawidłowej realizacji obowiązku udostępniania informacji publicznych. W umowie na prowadzenie systemu internetowego BIP, Gmina zobowiązała podmiot realizujący to zadanie m.in. do zabezpieczenia informacji udostępnianych w Biuletynie przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem do ich dostępu, jak też do zapewnienia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej BIP lub Biuletyn.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

⁶ Z wyjątkiem informacji o ich rozstrzygnięciach.

⁷ Dalej: WSA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Statut Gminy Glucholazy, przyjęty uchwałą nr IV/43/19 z 23 stycznia 2019 r.⁹ W myśl postanowień § 38 Statutu, przebieg sesji Rady Miejskiej miał być transmitowany, a transmisja udostępniana na stronie BIP. Nagranie przebiegu sesji utrwalone na nośniku w postaci zapisu elektronicznego stanowić miało integralną część protokołu. Zgodnie z postanowieniami § 96 Statutu, protokoły z posiedzeń Rady Miejskiej, komisji oraz innych kolegialnych gremiów Gminy miały podlegać udostępnieniu po ich sporządzeniu¹⁰. Również dokumenty z zakresu działania Burmistrza i Urzędu podlegały udostępnieniu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz Statutem (§ 97 Statutu). Sposób oraz forma udostępnienia dokumentów nie mogły stać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami o ochronie danych osobowych, ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹¹, ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹² oraz innymi szczególnymi ustawami. Ww. dokumenty udostępniane miały być w wydziałach Urzędu Miejskiego w dniach i godzinach jego pracy, a informacje przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, również na stronie BIP.

W latach 2020-2022 (do 1 marca) nie wpłynęły skargi dotyczące odmowy prawa do uczestniczenia w posiedzeniach organów kolegialnych Gminy.

(akta kontroli str. 6-77)

W § 13 ust. 6 Regulaminu organizacyjnego Urzędu wskazano, że kierujący komórkami organizacyjnymi tej jednostki mają obowiązek udostępniania informacji publicznej w sposób przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, każdy z pracowników został zapoznany z zapisami tego regulaminu. Ponadto w zakresach obowiązków Naczelników Wydziału Inwestycji i Eksploatacji; Wydziału Promocji, Turystyki i Sportu; Wydziału Mienia i Zagospodarowania Przestrzennego; Wydziału Wspierania Rozwoju Przedsiębiorczości i Zamówień Publicznych wprowadzono zapis, że osoby te są uprawnione do zamieszczania informacji w BIP.

(akta kontroli str. 78-83, 110-127, 157)

1.2. Burmistrz zarządzeniem z dnia 7 marca 2016 r. ustalił *tryb postępowania w zakresie realizacji obowiązku udzielania informacji publicznej w Urzędzie Miejskim w Glucholazach oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Glucholazy*¹³. Zgodnie z tym zarządzeniem podstawowym trybem udostępnienia informacji publicznej było publikowanie informacji na stronach BIP, a informacje, które nie zostały udostępnione w Biuletynie, miały być udostępniane na wniosek. Odpowiedzi na ustne zapytania powinna udzielać niezwłocznie osoba przyjmująca, a gdy z uwagi na złożoność problemu nie byłoby to możliwe, osoba ta powinna sporządzić notatkę służbową, podlegającą rejestracji w księdze korespondencji przychodzącej Urzędowi.

⁸ 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.

⁹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 409, ze zm.

¹⁰ Zgodnie z § 39 pkt 9 Statutu, protokół z sesji Rady Miejskiej po jego sporządzeniu podlega publikacji na stronie BIP Gminy, stronie internetowej gminy oraz w miejscach służących do zamieszczania ogłoszeń urzędowych, na okres nie krótszy niż 6 miesięcy od daty publikacji.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 742, ze zm.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

¹³ Zarządzenie nr 548-PR.120.2016, dalej zarządzenie w sprawie trybu postępowania dot. informacji publicznej.

Statut Gminy Głuchołazy, Regulamin organizacyjny Urzędu oraz ww. zarządzenie nie określały wzoru wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 5)

Wnioski o udostępnienie informacji publicznej¹⁴ odnotowywane były przez Sekretarza na druku Pu Kn-4 *Spis spraw*, na którym ujmowano krótki opis sprawy, dane wnioskującego, datę wpływu, a także datę i sposób załatwienia wniosku.

(akta kontroli str. 239-244)

1.3. Obowiązujące w Urzędzie regulacje nie rozszerzały zakresu ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej ponad regulacje określone w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz nie wprowadzały cenników za udostępnienie informacji w formach wskazywanych przez wnioskujących.

(akta kontroli str. 5-83)

1.4. Zgodnie z § 3 zarządzenia w sprawie trybu postępowania dot. informacji publicznej, wpływające do Urzędu zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej Burmistrz kierował do Sekretarza, który przekazywał zapytanie do Naczelnika wydziału merytorycznego (w celu przygotowania odpowiedzi) oraz wyznaczał termin przedłożenia projektu odpowiedzi wraz z materiałami źródłowymi. Do udzielenia informacji upoważniony był Burmistrz lub Sekretarz¹⁵. Sekretarz wyjaśnił: *Zgodnie z zarządzeniem 548-PR.120.2016 Burmistrza Głuchołaz, co do zasady informację udostępnia poprzez udzielenie odpowiedzi Burmistrz lub Sekretarz. W praktyce Sekretarz nadzoruje przygotowanie odpowiedzi oraz zapewnia udzielenie jej zgodnie z ustawą. W razie nieobecności obowiązki te wykonuje osobiście Burmistrz.*

W przypadku długotrwałej nieobecności Burmistrza lub braku możliwości pełnienia przez niego obowiązków, zadania Burmistrza miał wykonywać jego Zastępca, który ponosił z tego tytułu odpowiedzialność wynikającą z przepisów prawa¹⁶.

(akta kontroli str. 5, 81, 545)

Na podstawie analizy treści zakresów obowiązków i posiadanych uprawnień ustalono, że zadania związane z publikacją informacji i administrowaniem stroną BIP, przydzielono informatykowi pełniącemu funkcję administratora systemów informatycznych oraz informatykowi w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym, pełniącemu również funkcję inspektora ochrony danych osobowych i redaktora strony podmiotowej BIP, odpowiedzialnego za przekazywanie informacji zgodnie z postanowieniami § 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁷. Do wglądu i do wprowadzania danych do BIP uprawniona była również Naczelnik Wydziału Wspierania Rozwoju Przedsiębiorczości i Zamówień Publicznych¹⁸.

(akta kontroli str. 88-105, 148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do udostępniania informacji publicznej. W Urzędzie określono zasady postępowania dotyczące udostępniania informacji publicznej, w tym wniesionych ustnie lub przy pomocy kanałów komunikacji elektronicznej. Obowiązujące regulacje nie ograniczały

¹⁴ Wnoszone ustnie lub pisemnie, w tym za pomocą komunikacji elektronicznej.

¹⁵ W jednostkach organizacyjnych Gminy Głuchołazy kompetencje Burmistrza i Sekretarza Miasta wykonuje kierownik danej jednostki.

¹⁶ § 9 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego

¹⁷ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

¹⁸ W ograniczonym zakresie obejmującym dokumentację dotyczącą prowadzonych przez Urząd postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

dostępu do informacji publicznej, jak też nie określały zasad pobierania opłat za udostępnianie informacji publicznej w sposób niezgodny z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Z wyjaśnień Burmistrza i Sekretarza wynikało, że w latach 2020-2022 (do 31 marca), do publicznej wiadomości podawano wymagane informacje, w tym dotyczące planów miejscowych, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głuchołazy, jak też wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Informacje te były wywieszane na tablicach informacyjnych zlokalizowanych w Urzędzie lub wykładane w sekretariacie/ merytorycznym wydziale. Dodatkowo na tablicy ogłoszeń zamieszczano, m.in. obwieszczenia o postępowaniu w sprawie wydania decyzji lokalizacji celu publicznego i o wydaniu decyzji środowiskowych, informacje o naborach wniosków o dofinansowanie zadań publicznych w trybie przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego np. w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarządzenia dotyczące obowiązujących stawek czynszu, wykazy podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe, jak też ogłoszenia o sesji Rady Miejskiej wraz z porządkiem obrad. W związku z epidemią Covid-19 nie wprowadzono ograniczeń w możliwości zapoznania się z treściami informacji wywieszonych na tablicach ogłoszeń. Wyłożenia do publicznego wglądu i dyskusje publiczne odbywały się zgodnie z aktualnymi przepisami i wytycznymi, w tym sanitarnymi.

(akta kontroli str. 151-155)

W wyniku przeprowadzonych oględzin¹⁹ stwierdzono, że do publicznej wiadomości, poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń, podano, m.in. a/ informacje o nieruchomościach przeznaczonych do dzierżawy, b/ informacje o lokalach mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym na rzecz najemcy, c/ ogłoszenia o ustnych przetargach nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości, d/ ogłoszenia o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego²⁰, e/ ogłoszenia przekazywane przez podmioty zewnętrzne (komorników sądowych oraz sądy), f/ obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów zmian planów zagospodarowania przestrzennego w okresie od 31 stycznia 2022 r. do 28 lutego 2022 r.²¹, g/ zawiadomienia o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, h/ uchwałę Rady Miejskiej nr XXX/292/21 z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie zwolnień z podatku nieruchomości grup przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, i/ uchwałę Rady Miejskiej nr XL/384/21 z dnia 13 grudnia 2021 r. w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz j/ informację o wykonaniu budżetu Gminy Głuchołazy za IV kwartał 2020 r.

(akta kontroli str. 233-236)

¹⁹ 29 marca 2022 r.

²⁰ Ogłoszenie z 16 czerwca 2020 r. pn. *Budowa wewnętrznej instalacji gazowej wraz z kotłownią gazową z Żłobku w Miejskim oraz Publicznej Szkole Podstawowej nr 2 w Głuchołazach* oraz ogłoszenie z 19 czerwca 2020 r. pn. *Montaż ogrzewania c.o. zasilanego gazem w gminnych lokalach mieszkalnych*.

²¹ Uwagi do projektów zmian mogły być składane do 14 marca 2022 r.

2.2. W latach 2020-2022 (do 31 marca) Rada Miejska uchwałą XXI/2052020 z 27 maja 2020 r. przyjęła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głucholazy. Informację o podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium²², Burmistrz upublicznił w drodze obwieszczenia wraz z wyłożeniem w Urzędzie projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni (a także na stronie BIP Urzędu)²³. Powyższe odpowiadało wymaganiom art. 11 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴.

(akta kontroli str. 152-154, 175-186)

W latach 2020-2022 (do 31 marca) sporządzono i podano do publicznej wiadomości również 167 wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie²⁵, cztery wykazy nieruchomości przewidzianych do oddania w najem²⁶ oraz 61 wykazów nieruchomości przewidzianych do oddania w dzierżawę lub użyczenie²⁷. Na podstawie dokumentacji dotyczącej siedmiu nieruchomości²⁸ ustalono, że przed ich sprzedażą podano do publicznej wiadomości informację o przeznaczeniu ich do zbycia, tj. poprzez wywieszenie na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także poprzez zamieszczenie na stronach internetowych Urzędu, co było zgodne z wymogami wynikającymi z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹.

(akta kontroli str. 155-156, 187-232)

2.3. W latach 2020-2022 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęło: a/ 307 wniosków o udostępnienie informacji publicznej³⁰, z których 291 zrealizowano poprzez udostępnienie żądanej informacji³¹, a w trzech przypadkach (w 2021 r.) wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej; b/ dwa wnioski o wgląd do dokumentów urzędowych³², które rozpatrzono pozytywnie; c/ jeden wniosek o dostęp do posiedzeń organów kolegialnych (w 2021 r.). W okresie tym nie wpłynęły wnioski o udostępnienie informacji przetworzonej. Nie wystąpiły również przypadki wniesienia do WSA skarg na bezczynność lub przewlekłe działanie Burmistrza w sprawie udostępniania informacji publicznej. Jak wyjaśnił Sekretarz, różnica w liczbie złożonych wniosków oraz udzielonych odpowiedzi w kolejnych latach wynikała z faktu, że w odniesieniu do części wniosków stwierdzono, iż żądane informacje nie stanowiły informacji publicznej, o czym pisemnie poinformowano wnioskodawców.

(akta kontroli str. 237, 239-244)

Od wszystkich trzech decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zostały wniesione odwołania. W jednym przypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze³³ utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji (w której odmówiono

²² Uchwała nr XXXIX/411/14 Rady Miejskiej w Głucholazach z 26 lutego 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głucholazy, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

²³ Ogłoszenie o wyłożeniu do wglądu projektu studium zamieszczono 23 sierpnia 2019 r. na okres od 2 września do 3 października 2019 r., a ogłoszenie o ponownym wyłożeniu do publicznego wglądu zamieszczono 13 grudnia 2019 r. na okres od 23 grudnia 2019 r. do 28 stycznia 2020 r.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

²⁵ Z tego 75 w 2020 r., 66 w 2021 r. oraz 26 w 2022 r.

²⁶ Z tego jeden w 2020 r. oraz trzy w 2021 r.

²⁷ Z tego 24 w 2020 r., 31 w 2021 r. oraz 6 w 2022 r.

²⁸ Repertorium A: Nr 4219/2021, Nr 3917/2021, Nr 2724/2020, Nr 6378/2020, Nr 2914/2020, Nr 4534/2021 oraz Nr 2352/2022.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899.

³⁰ Z tego 124 w 2020 r., 141 w 2021 r. oraz 42 w 2022 r.

³¹ Z tego 116 w 2021 r., 133 w 2021 r. oraz 42 w 2022 r.

³² Po jednym w latach 2020-2021.

³³ Dalej: SKO.

udostępnienia danych osoby, która nie pełniła funkcji publicznej³⁴), a w dwóch przypadkach uchylilo zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. I tak:

a/ decyzją OA.1431.81.2021.PW z 16 lipca 2021 r. Burmistrz odmówił podania danych personalnych osoby, która w świetle obowiązujących orzeczeń sądów nie pełniła funkcji publicznej; SKO uchylilo tą decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazując, że Burmistrz nie zwrócił się do tej osoby z pytaniem, czy rezygnuje z prawa ochrony prywatności polegającego na nieujawnianiu imienia i nazwiska w tej konkretnej sprawie; w uzasadnieniu decyzji SKO wskazano także, iż fakt nieprzedstawienia się osoby obsługującej monitoring w momencie przyjęcia zgłoszenia telefonicznego, czyli brak wyrażenia zgody na rezygnację z przysługującego jej prawa do ochrony prywatności, pozostaje w sferze domniemania – zdaniem SKO rezygnacja lub brak rezygnacji z ochrony prywatności w ww. zakresie powinna być wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości, a oświadczenie takie może być złożone w formie pisemnej lub ustnie do protokołu; po uzupełnieniu akt sprawy o oświadczenie pracownika, że nie rezygnuje z przysługującego mu prawa do ochrony prywatności, ponownie wydano decyzję odmowną, od której nie wniesiono odwołania;

b/ decyzją OA.1431.5.2021.PW z 18 marca 2021 r. odmówiono udostępnienia informacji zawartych w dzienniku budowy, gdyż w ocenie Burmistrza stanowiły one część części dokumentacji powykonawczej (operatu kolaudacyjnego), mającej wpływ na przebieg odbioru i sporządzenie ostatecznego protokołu odbioru, objętego tajemnicą przedsiębiorcy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.; SKO uchylilo decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia uznając, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił i nie zbadał jej należycie, a także nie uzasadnił wystarczająco podjętego rozstrzygnięcia, a co za tym idzie nie wykazał, że istnieją podstawy ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej; w ocenie SKO nie wykazano również należycie istnienia przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy, która była podstawą prawną odmowy udostępnienia informacji publicznej – po ponownym rozpatrzeniu sprawy Burmistrz udostępnił żądane informacje.

W okresie objętym kontrolą Gmina Głuchołazy nie poniosła kosztów zastępstwa procesowego, kosztów opłat sądowych w sprawach przed sądami administracyjnymi lub kosztów grzywien.

(akta kontroli str. 152, 468-514)

2.4. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 13 wniosków³⁵ stwierdzono, że informacje publiczne udostępniano z zachowaniem 14-dniowego terminu, określonego w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przypadku trzech wniosków udzielono niepełnych odpowiedzi, wskazując wnioskodawcom, że niektóre pytania zawarte w złożonym wniosku nie stanowiły zapytań w trybie dostępu do informacji publicznej (w szczególności dotyczące wyrażenia opinii na dany temat, przeprowadzenia oceny lub dokonania interpretacji, jak też wewnętrznej organizacji pracy). W związku z powyższym nie było podstaw do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w części, o której mowa w art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki uzasadniające wydanie, na podstawie art. 14 ust. 2 ww. ustawy, decyzji o umorzeniu postępowania.

(akta kontroli str. 525-532)

³⁴ Decyzja OA.1431.116.2021.PW z 15 listopada 2021 r.

³⁵ Według prowadzonego w Urzędzie rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej: a/ nr 18, 20, 33, 49, 83, 89, 105 z 2020 r., b/ nr 16, 61, 63, 123, 125 z 2021 r. oraz c/ nr 22 z 2022 r.

2.6. W latach 2020-2022 (do 31 marca) nie pobierano opłat za udostępnienie informacji publicznej. W dwóch przypadkach w odpowiedzi na złożony wniosek³⁶ poinformowano zainteresowanych o zamiarze pobrania opłaty. Wysokość takiej opłaty oszacowano uwzględniając m.in. czas i koszt pracy pracownika, koszt wykonania kopii dwustronnej oraz koszt papieru. O wysokości oszacowanych kosztów poinformowano wnioskodawców z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z uwagi na wysokość kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej³⁷ wnioskodawcy wycofali swoje wnioski.

(akta kontroli str. 533)

2.7. Wypełniając obowiązek określony w art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, na stronie BIP udostępniono m.in. informacje o statusie prawnym i organizacji jednostki oraz przedmiocie działalności i kompetencji, organach i osobach sprawujących w nich funkcje³⁸ oraz ich kompetencjach, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw³⁹, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Dane o majątku Gminy zamieszczano m.in. w raportach o stanie Gminy Głucholazy za dany rok publikowanych w Biuletynie, w sprawozdaniach finansowych (w których w pozycji aktywów wyszczególniano majątek jakim dysponowała Gmina Głucholazy z podziałem na poszczególne jego składniki), w sprawozdaniach z wykonania budżetu (w których znajdowały się informacja o stanie mienia komunalnego gminy⁴⁰).

Informacje o naborach kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w Urzędzie, zamieszczano w Biuletynie (w menu przedmiotowym/zakładka *Nabory i konkursy na wolne stanowiska*). W BIP nie zamieszczono natomiast dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, a także informacji o sześciu wynikach naborów. Ponadto na stronie BIP zamiast danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiadała za treść informacji oraz czas wytworzenia tych informacji zamieszczano czas publikacji i dane osób publikujących informację. W dwóch przypadkach nie zamieszczono też informacji, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższe ustalenia opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 309-326, 536-544)

2.8. Zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 24h ust. 1 w związku z art. 24i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹, na stronie BIP udostępniano oświadczenia majątkowe radnych, Burmistrza i jego zastępcy, Sekretarza, Skarbnika, kierowników jednostek organizacyjnych oraz osób wydających decyzje administracyjne z upoważnienia Burmistrza. Na podstawie weryfikacji zapisów w BIP odnoszących się do 52 oświadczeń majątkowych za 2019 r. i 2020 r.⁴² stwierdzono, że zamiast danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiadała za treść informacji oraz czas

³⁶ Wniosek nr 37 w rejestrze z 2020 r. oraz nr 104 w rejestrze z 2021 r.

³⁷ 5 170,86 zł i 911 zł.

³⁸ Dane tych osób zamieszczono w Biuletynie w zakładkach *Rada Miejska i Władze*.

³⁹ Również w zakładce dotyczącej informacji na temat Burmistrza Głucholaz – informacja o sposobie przyjmowania interesantów oraz w części *Wirtualny urząd – elektroniczne załatwianie spraw*.

⁴⁰ Na podstawie analizy treści sprawozdań oraz sześciu aktów notarialnych sprzedaży nieruchomości w latach 2020-2021 opisanych w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego stwierdzono, że sprawozdania uwzględniały fakt zbycia tych nieruchomości.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁴² Burmistrza, Zastępcy Burmistrza, Skarbnika, Sekretarza, 10 radnych, sześciu osób wydających decyzje administracyjne oraz sześciu Kierowników Jednostek Organizacyjnych Gminy (w każdym z lat objętym badaniem).

wytworzenia tych informacji, w Biuletynie zamieszczano czas publikacji i dane osób publikujących te informacje, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 337-409, 546-580)

2.9. Na podstawie próby kontrolnej⁴³ stwierdzono, że zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, imienne wykazy głosowań radnych Rady Miejskiej publikowano w BIP bezpośrednio po głosowaniu, podczas transmisji na żywo posiedzenia Rady Miejskiej, udostępnianej z wykorzystaniem systemu Rada365⁴⁴. Poszczególne transmisje nie były oznaczane informacjami, o których mowa w art. 8 ust. 6 punkty 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wykazy głosowań zamieszczane były również w protokołach z posiedzeń Rady Miejskiej, udostępnianych w BIP⁴⁵. Stwierdzono jednak, że również w przypadku ww. protokołów, zamiast danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiadała za treść informacji oraz czas wytworzenia tych informacji, w Biuletynie zamieszczano czas publikacji i dane osób publikujących informacje, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 410-416, 419-431)

2.10. W latach 2020-2022 (do 28 lutego) wpłynęło 209 interpelacji, w tym 105 w 2020 r., 89 w 2021 r. oraz 15 w 2022 r. Na podstawie siedmiu losowo wybranych interpelacji⁴⁶ stwierdzono, że ich treść oraz udzielone odpowiedzi niezwłocznie opublikowano w BIP (w odniesieniu do interpelacji – po upływie od jednego do sześciu dni od daty ich złożenia, a w odniesieniu do odpowiedzi – po upływie od jednego do siedmiu dni od daty ich udzielenia). Powyższe odpowiadało wymaganiom wynikającym z art. 24 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Także w przypadku interpelacji oraz odpowiedzi opublikowanych w BIP, zamiast danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiadała za treść informacji oraz czas wytworzenia tych informacji zamieszczano czas publikacji i dane osób publikujących informacje, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 245-308)

2.11. W BIP Gminy Głuchołazy dostępne były archiwalne nagrania sesji Rady Miejskiej (począwszy od sesji z 21 listopada 2018 r.), w tym wszystkie sesje, które odbyły się w okresie objętym kontrolą. Zgodnie z metryczką i rejestrem zmian strony BIP, informacja ta, tj. archiwum nagrań z sesji Rady Miejskiej, została wytworzona, opublikowana i zmodyfikowana 3 września 2018 r. Wprawdzie sposób publikacji nagrań pozwalał na odtworzenie poszczególnych sesji Rady Miejskiej, to jednak nie zostały one oznaczone danymi określonymi w art. 8 ust. 6 punktach 1-4 ustawy

⁴³ Dziewięć losowo wybranych uchwał Rady Miejskiej, tj.: Nr XVII/182/20 z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w rejonie ul. Wieniawskiego w Głuchołazach; nr XIX/195/20 z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej dla Gminy Głuchołazy na lata 2020-2024; nr XXVII/263/20 z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej dla Gminy Głuchołazy na lata 2021-2025 nr XXX/292/21 z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości niektórych przedsiębiorców ponoszących negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19; nr XXXV/347/21 z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie określenia średniej ceny jednostki paliwa w Gminie Głuchołazy na rok szkolny 2021/2022; nr XXXVII/364/21 z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Głuchołazy na 2021 rok; nr XLII/405/22 z dnia 29 stycznia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w rejonie Al. Jana Pawła II 36 w Głuchołazach; nr XLIII/417/22 z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie dopłaty do ceny 1 m³ dostarczonej wody na terenie Gminy Głuchołazy oraz nr XLIV/429/22 z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Głuchołazy na 2022 rok.

⁴⁴ Systemem zarządzania i wspomagania działań podejmowanych przez Radę Miejską.

⁴⁵ Protokoły z sesji Rady Miejskiej nr XLIV, XLII/22, XLIII/22, XXXV/21, XXX/21, XXXVII/21, XXVII/20, XIX/20, XVII/20.

⁴⁶ Nr 195, 210, 260, 300, 333, 355, 375.

o dostępie do informacji publicznej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie nagrania głosowo-wizyjne objęte badaniem⁴⁷ zamieszczono w pełnej długości (od momentu otwarcia sesji przez Przewodniczącego Rady Miejskiej i stwierdzenia *quorum* do momentu ich zamknięcia), a ich jakość zapewniała możliwość usłyszenia wypowiedzanych treści. W przypadku archiwalnych transmisji z 30 grudnia 2020 r., z 11 lutego 2021 r., z 23 czerwca 2021 r., z 29 września 2021 r., z 26 stycznia 2022 r. oraz z 23 lutego 2022 r. zamieszczono również napisy umożliwiające odczytywanie wypowiedzanych treści.

(akta kontroli str. 410-416, 419-431)

2.12. Wypełniając obowiązek określony w art. 14 ust. 5 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁴⁸, na stronie BIP zamieszczono dane kontaktowe koordynatora do spraw dostępności oraz treść planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Ponadto z zachowaniem terminu określonego w art. 58 ww. ustawy opublikowano raport o stanie zapewniania w Urzędzie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Przy każdej z ww. informacji zamieszczano dane wskazujące podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła i opublikowała informację, czas wytworzenia informacji i czas jej udostępnienia.

(akta kontroli str. 313-318)

2.13. Każda opublikowana w Biuletynie strona posiadała rejestr zmian, w którym automatycznie odnotowywane były data i godzina jej publikacji oraz modyfikacji, jak również dane osoby publikującej bądź dokonującej zmian. Przeprowadzone oględziny⁴⁹ wykazały, że podczas zamieszczania informacji w BIP, nie było możliwości ręcznego ustawienia daty opublikowania lub dokonania zmiany. System pozwalał jedynie na modyfikowanie (zmianę z domyślnych) danych dotyczących: a/ podmiotu udostępniającego, b/ tożsamości osoby wytwarzającej informację, c/ daty wytworzenia informacji oraz d/ daty obowiązywania informacji (od – do). Każda z osób uprawnionych do zamieszczania informacji w BIP posiadała swój własny login i hasło, co zapewniało identyfikację tożsamości osoby publikującej informacje lub dokonującej zmian treści już udostępnionych.

(akta kontroli str. 410-416)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono procedury sporządzania i przechowywania kopii zapasowych danych strony BIP. Utrzymanie BIP wraz modulem dla osób niedowidzących powierzono podmiotowi zewnętrznemu⁵⁰, który zgodnie z zawartą umową zobowiązany był m.in. do: a/ utrzymania Biuletynu na wydajnej platformie hostingowej zlokalizowanej w Polsce; b/ zastosowania wszystkich dostępnych technicznie zabezpieczeń gwarantujących dostępność strony na poziomie SLA 99,7%; c/ wykonywania codziennej kopii zapasowej; d/ zapewnienia prawidłowego funkcjonowania serwisu w całym okresie umowy; e/ utrzymania kopii statystycznej poprzedniego BIP.

(akta kontroli str. 162-168, 539)

Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili: *Przyjęte rozwiązanie zabezpieczania kopii danych zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa i ciągłości przechowywanych danych, jak również szybką możliwość przywrócenia zasobów w razie awarii serwera. Wyjaśnić*

⁴⁷ Nr XLIV/22 z 30 marca 2022 r., nr XLII/22 z 23 lutego 2022 r., nr XLIII/22 16 stycznia 2022 r., nr XXXVII/21 z 29 września 2021 r., nr XXXVI/21 z 23 czerwca 2021 r., nr XXX/21 z 11 lutego 2021 r., nr XXVII/20 z 30 grudnia 2020 r., nr XIX/20 z 9 kwietnia 2020 r. oraz nr XVII/20 z 29 stycznia 2020 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

⁴⁹ 29 marca 2022 r.

⁵⁰ Umowa OA.2151.98.2017 z 3 października 2017 r. i umowa OA.215193.2021 z 21 grudnia 2021 r.

należy, że dane na BIP nie są zamieszczane na serwerach Urzędu, a właśnie w komercyjnej chmurze obliczeniowej. Zawarta umowa z firmą zewnętrzną gwarantuje w § 3 pkt 2) e) oraz f) prawidłowe funkcjonowanie serwisu oraz codzienne automatyczne wykonywanie kopii zapasowej. Dodatkową usługą może być przekazanie całościowej kopii bezpieczeństwa, jednak jest to usługa dodatkowo płatna i całkowicie bezcelowa, gdyż informacje na BIP uzupełniane są codziennie, dlatego należałoby występować do firmy zewnętrznej codziennie o przekazanie takiej bazy, a w razie awarii (nie naszych urządzeń) przysyłać przechowywaną w Urzędzie bazę do firmy – podkreślam, że firma posiada kopie bezpieczeństwa z kolejnych 14 dni – celem publikacji. Zgodnie z wyjaśnieniami firmy zewnętrznej na każde nasze żądanie firma może dostarczyć nam kopię bazy z dowolnego dnia lub okresu i udostępnić ją do pobrania bezpiecznym transferem, lecz jednorazowy koszt tego wynosi 676,50 zł. Z uwagi na powyższe nie opracowano i nie wdrożono procedury sporządzania i przechowywania kopii zapasowych danych, gdyż takie działanie jest bezcelowe. Dane nie są publikowane na naszym serwerze, a zawarta umowa gwarantuje prawidłowe wykonanie usługi polegające na publikowaniu i zabezpieczeniu danych. Dodatkowo z wyjaśnień przekazanych przez podmiot świadczący usługi utrzymania strony BIP Gminy wynikało, iż backup danych jest wykonywany codziennie. Oprogramowanie pobiera kopię na zasób dyskowy, znajdujący się w innym centrum danych niż serwer, który jest zabezpieczony. Rotacja backupów dziennych została ustawiona na 14 dni, do tego zachowywane są dwa starsze backupy tygodniowe.

(akta kontroli str. 159-161, 543)

2.14. W zakresie zabezpieczeń informacji udostępnionych w BIP przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów strony Burmistrz i Sekretarz przywołali wyjaśnienia podmiotu świadczącego usługę utrzymania strony BIP, zgodnie z którymi 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.

(akta kontroli str. 159-160)

W odniesieniu do analizy zagrożeń i spójności bazy oraz treści kopii BIP, Sekretarz wskazał, że zadanie to zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu przede wszystkim z uwagi na konieczność posiadania wysoce specjalistycznej technologii w zakresie informatyki i zabezpieczenia danych. Takie rozwiązanie jest powszechnie stosowane i gwarantuje wysoki poziom zabezpieczenia i spójności baz danych związanych z utrzymaniem BIP. Świadczy o tym fakt, iż w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca incydenty związane z bezpieczeństwem strony BIP. W świetle informacji przekazanych przez ten podmiot, 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 są rozproszone na wiele nośników, co eliminuje ryzyko utraty kontroli nad danymi.

(akta kontroli str. 160, 544-545)

2.15. W sprawie barier w udostępnianiu informacji publicznej oraz potrzeb wprowadzenia ewentualnych zmian w przepisach prawa służących rzetelnemu wypełnianiu obowiązków udostępniania informacji publicznej, Burmistrz wyjaśnił: Ustawa o dostępie do informacji publicznej, co do zasady winna służyć nadzorowi

społecznemu nad organami państwowymi, samorządowymi i innymi podmiotami, których działalność finansowana jest z środków publicznych. Niestety przepisy tej ustawy wielokrotnie wykorzystywane są przez osoby, które wykorzystują ustawę w celu zdobywania informacji do celów komercyjnych lub innych niezwiązanych z instytucją kontroli obywatelskiej. Zatem w mojej opinii należy doprecyzować pojęcie „sprawy publicznej”, doprecyzować przepisy tak, aby ograniczyły możliwość nadużywania prawa do informacji publicznej do własnych celów oraz doprecyzować pojęcie „informacji przetworzonej”.

(akta kontroli str. 160)

2.16. W zakresie wpływu wprowadzenia na terenie kraju stanu epidemii w marcu 2020 r. na kwestie udostępniania informacji publicznej Burmistrz wyjaśnił: *Wprowadzenie stanu epidemii miało obojętny stosunek na proces udostępniania informacji publicznej w Gminie Głucholązy. Dała się zaobserwować wzmożona aktywność podmiotów zainteresowanych szczegółami dotyczącymi zachorowań lub zgonów związanymi lub wywołanymi wirusem Sars-Cov-19. Zatem mogę stwierdzić, że wprowadzenie stanu epidemii skutkowało zwiększoną ilością zapytań przesyłanych w trybie dostępu do informacji publicznej.*

(akta kontroli str. 158)

2.17. Szacowane roczne koszty utrzymania i funkcjonowania BIP wyniosły odpowiednio: a/ 11,6 tys. zł w 2020 r., w tym 9,2 tys. zł stanowiły koszty wynagrodzeń, a 2,4 tys. zł – koszty utrzymania strony internetowej; b/ 15,1 tys. zł w 2021 r., w tym 12,7 tys. zł koszty wynagrodzeń, a 2,4 tys. zł – utrzymanie strony internetowej; c/ 4,6 tys. zł w I kwartale 2022 r., w tym 4 tys. zł koszty wynagrodzeń, a 0,6 tys. zł – koszty utrzymania strony internetowej.

Burmistrz wyjaśnił: *Strona internetowa BIP Gminy Głucholązy prowadzona jest przez firmę zewnętrzną, dlatego ten koszt możemy wyodrębnić i przedstawić szczegółowo. Natomiast pozostałe koszty są niemożliwe do wyodrębnienia, gdyż Urząd Miejski nie prowadzi ewidencji księgowej takich kosztów. Obsługa informatyczną zajmują się dwie osoby, natomiast łącza internetowe routery oraz wykonywanie backupu dotyczy całości zakresu działalności Urzędu Miejskiego. Z uwagi na powyższe koszty te podano na podstawie oszacowania.*

(akta kontroli str. 157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W świetle przepisów art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna dotycząca dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających.

Do dnia kontroli NIK⁵¹ na stronie BIP nie udostępniono dokumentacji kontroli przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2020-2022 (do 31 marca).

(akta kontroli str. 309-312)

Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili: *W latach objętych kontrolą NIK miało miejsce 6 kontroli zewnętrznych, w tym czasie nie odbywały się kontrole wewnętrzne. Zgodnie z naszą interpretacją przepisu ustawy o dostępie do informacji publicznej w pierwszej kolejności dokumentacja pokontrolna winna być w tym zakresie publikowana przez organy dokonujące kontroli. W takim wypadku materiał z kontroli opublikowany w BIP przez organ dokonujący kontroli wyłącza obowiązek publikowania tych materiałów z organu kontrolowanego. Oczywiście ustawa nie zakazuje w takim przypadku publikacji materiałów przez organ kontrolowany.*

⁵¹ Do 15 marca 2022 r.

Dlatego aby rozwiązać wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie, postanowiono opublikować dostępne materiały z kontroli zewnętrznych. Udostępnienie nastąpi niezwłocznie. Brak opublikowania informacji o prowadzonym rejestrze wniosków o dostęp do informacji publicznej wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 536-542)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach. Obowiązek publikacji takich dokumentów istnieje zarówno po stronie jednostki kontrolowanej, jak i jednostki kontrolującej, a osoba zainteresowana mając zbiorczą informację na stronie Urzędu nie musi szukać informacji publicznej w tym zakresie na stronach BIP różnych organów kontroli.

W trakcie kontroli NIK⁵² zamieszczono na stronie BIP dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających.

(akta kontroli str. 669-676)

2. W świetle przepisów art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwszy w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, a w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. W sześciu z siedmiu zbadanych przypadkach, w BIP do dnia rozpoczęcia kontroli NIK⁵³ nie udostępniono informacji o rozstrzygnięciach naborów kandydatów do zatrudnienia na stanowisku: a/ podinspektora w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska – informację zamieszczono dopiero 24 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 22 października 2020 r.; b/ podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji – informację zamieszczono 21 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 15 stycznia 2021 r.; c/ referenta w Referacie ds. Księgowości Budżetowej Wydziału Finansowo Budżetowego – informację zamieszczono 21 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 5 lutego 2021 r.; d/ podinspektora w Referacie ds. Księgowości Budżetowej Wydziału Finansowo Budżetowego – informację zamieszczono 18 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 27 kwietnia 2021 r.; e/ podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji – informację zamieszczono 21 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 17 sierpnia 2021 r.; f/ podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji – informację zamieszczono 15 marca 2022 r., a nabór ogłoszono 25 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 380-409)

Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili: *Gmina Głucholazy ogłasza wiele postępowań w zakresie naborów na stanowiska pracowników samorządowych, wskazane w zapytaniu przypadki stanowią część postępowań i wynikały z niedopatrzania osoby odpowiedzialnej za organizację procesu naboru. Jednocześnie stwierdzam, że – zgodnie z treścią zamieszczoną w zapytaniu – nieprawidłowości w tym zakresie zostały usunięte w czasie trwania kontroli.*

(akta kontroli str. 536-542)

W trakcie kontroli NIK wymagane informacje zostały zamieszczone na stronie internetowej BIP.

(akta kontroli str. 544-553)

3. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna dotycząca prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych.

⁵² 13 kwietnia 2022 r.

⁵³ 24 lutego 2022 r.

Do dnia kontroli NIK, w BIP nie udostępniono informacji o prowadzonym rejestrze wniosków o dostęp do informacji publicznej. Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili, że brak jego publikacji był przeoczeniem, a informacje w tym zakresie zostały uzupełnione na stronie internetowej BIP.

(akta kontroli str. 540, 665-667)

4. Zgodnie z art. 8 ust. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP są obowiązane do: 1/ oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację; 2/ podania informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji; 3/ dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej; 4/ oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia.

W BIP zamiast danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiadała za treść informacji oraz czasu wytworzenia tych informacji, zamieszczano czas publikacji i dane osób publikujących te informacje. Dotyczyło to: a/ wszystkich 52 objętych badaniem oświadczeń majątkowych Radnych Rady Miejskiej, pracowników urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych; b/ sześciu ogłoszeń o naborze i wynikach naboru na stanowisko: księgowego Referacie ds. Księgowości Budżetowej Wydziału Finansowo Budżetowego (z 1 lipca 2020 r. i 7 sierpnia 2020 r.); podinspektora w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska (z 22 października 2020 r. i 24 marca 2022 r.); podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji (z 15 stycznia 2021 r. i 21 marca 2022 r.); referenta w Referacie ds. Księgowości Budżetowej Wydziału Finansowo Budżetowego (z 5 lutego 2021 r. i 21 marca 2022 r.); podinspektora w Referacie ds. Księgowości Budżetowej Wydziału Finansowo Budżetowego (z 27 kwietnia 2021 r. i 18 marca 2022 r.); podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji (z 17 sierpnia 2021 r. i 21 marca 2022 r.); c/ ośmiu protokołów z sesji Rady Miejskiej nr XLII/22, XLIII/22, XXXVI/21, XXX/21, XXXVII/21, XXVII/20, XIX/20, XVII/20; d/ siedmiu interpelacji oraz odpowiedzi na interpelacje nr 195, 210, 260, 300, 333, 355, 375.

(akta kontroli str. 340-409, 431-467)

Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili: *Konstrukcja redakcyjna BIP zakłada dołączanie do informacji danych osoby wytwarzającej, publikującej oraz danych podmiotu udostępniającego te informacje. Dane te są umieszczane zgodnie z konstrukcją w metryczce informacji i nie mogą być utożsamiane w samą informację, która jest publikowana. Publikacja informacji następuje w formie dokumentu urzędowego zawierającego podpis osoby sporządzającej dokument lub informację kto taki dokument sporządził. Dlatego w naszej ocenie z treści dokumentów publikowanych na BIP, będących nośnikiem informacji publicznej wynika kto wytworzył informację lub kto jest za nią odpowiedzialny, o czym jest mowa w pkt 2 przywołanego przepisu. Wprowadzenie w metryczce informacji w polu wskazującym na osobę, która wprowadziła informacje wpisana jest inna osoba, lecz bezsprzecznie w informacji wskazana jest osoba odpowiedzialna treść informacji. Jednak, aby uniknąć różnic interpretacyjnych w tym zakresie, zobowiązano administratorów BIP do zamieszczania w metryce załączonej do publikowanej informacji tożsamości osoby wytwarzającej informację. Dodatkowo Burmistrz i Sekretarz wskazali, że w odniesieniu do protokołów z posiedzeń Rady Miejskiej zapis art. 8 ust 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie pozwala na jednoznaczne określenie, którą z osób należy wskazać w załączonej metryczce do publikowanej informacji publicznej, gdyż w protokole wskazane jest wiele osób zabierających głos i przekazujących różne informacje.*

(akta kontroli str. 536-542)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, iż prawidłowe wskazanie tożsamości osoby, która wytworzyła informację bądź jest odpowiedzialna za jej treść ma na celu wskazanie osoby, na której ciąży odpowiedzialność za funkcjonowanie w systemie błędnej informacji.

Dodatkowo, w odniesieniu do upublicznionych nagrań z sesji Rady Miejskiej oraz informacji o liście kandydatów spełniających wymagania formalne na wolne stanowisko pracy podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji (z 27 stycznia 2021 r.) i o wynikach tego naboru, na stronie BIP nie zamieszczono informacji, o których mowa w art. 8 ust. 6 punkty 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(akta kontroli str. 391-393, 410-416)

Burmistrz i Sekretarz wyjaśnili: *Z uwagi, że nagrania z transmisji Rady Miejskiej stanowią załączniki do protokołów opublikowanych na stronach BIP, w których znajduje się informacja na temat, kiedy odbywała się sesja – co jest tożsame z czasem wytworzenia informacji. Dodatkowo wyjaśniam, że nagrania publikowane są w jednym miejscu w trybie nadpisywania bazy danych z każdorazowo następnym nagraniem obrad sesji. Również należy podkreślić, że każda informacja publiczna jaka jest podawana w trakcie obrad Rady Miejskiej jest informacją samoistną i funkcjonuje oddzielnie od jej nośnika, czyli protokołu wraz z załączonym nagraniem. Wspominana powyżej w tym zakresie niejednoznaczność ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje odpowiedzi kogo uznać za osobę wytwarzającą informację publiczną. Rodzą się pytania czy będzie to osoba zabierająca głos w trakcie obrad – Radny, Burmistrz, pracownik jednostki organizacyjnej gminy czy równie dobrze zaproszony gość niebędący osobą publiczną. Zatem nie jest możliwe w przypadku spotkań kolegialnych jednoznaczne określenie osoby, która informację wytworzyła. Jednakowoż w zarówno w protokole jak i w załączniku – nagraniu z obrad sesji Rady Miejskiej – są jednoznacznie określone osoby wypowiadające poszczególne kwestie w sprawach publicznych. Dlatego należy stwierdzić, że na BIP publikowane są dane osób wytwarzających informację publiczną, lecz te dane nie mają związku z danymi umieszczonymi w metryce wprowadzenia do BIP nośnika informacji publicznych. Ponadto Burmistrz i Sekretarz wskazali, iż informacje o dotyczące naboru stanowisko pracy podinspektora w Wydziale Inwestycji i Eksploatacji podano w jednym bloku w różnych datach wynikających ze zdarzeń związanych z naborem. Chronologię tych publikacji można prześledzić w metryczce dołączonej do wiadomości. Niestety metryczka nie daje możliwości szczegółowego zapisywania daty konkretnej zmiany. Wiadomość, której dotyczy zapytanie została opublikowana w sposób logiczny, pełny i ciągły. Literalne zapisy ustawy w tym zakresie zmuszają do tworzenia w jednej sprawie wielu wiadomości i osobne ich publikowanie, gdyż taka jest funkcjonalność BIP. Jednak w celu uniknięcia różnic interpretacyjnych w chwili obecnej będziemy publikować całość informacji o naborze, jako kilka osobnych informacji.*

(akta kontroli str. 536-542, 544)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach. W świetle art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad jest zadaniem przewodniczącego tego organu. Dodatkowo w § 38 ust. 2 Statutu wskazano osoby odpowiedzialne w tym zakresie, tj. pracownika Urzędu, który w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miejskiej sporządza z każdej sesji protokół, stanowiący zapis przebiegu obrad i podejmowanych rozstrzygnięć. Ponadto zaznaczyć należy, że informacja o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko oraz rozstrzygnięcie tego naboru to osobne informacje publiczne

i każda z nich powinna być oznaczona danymi wymaganymi przepisem art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następowało z zachowaniem terminu określonego w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Gmina nie poniosła kosztów postępowań przez sądami administracyjnymi, w tym kosztów zastępstwa procesowego, jak też z tytułu opłat sądowych lub grzywien. Na stronie BIP udostępniono 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, majątku i naborów kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, prowadzonych rejestrów. Brak było natomiast informacji o prowadzonym rejestrze wniosków o udostępnienie informacji publicznej, rozstrzygnięciach naborów kandydatów do zatrudnienia oraz dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających.

W Biuletynie udostępniano również oświadczenia majątkowe, treści interpelacji oraz udzielonych odpowiedzi, dane kontaktowe koordynatora ds. dostępności oraz raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jak też nagrania z przebiegu sesji Rady Miejskiej oraz imienne wykazy głosowań radnych. Stwierdzono jednak m.in. przypadki zamieszczania nieprawidłowych danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła ww. informacje lub odpowiadała za ich treść oraz czas wytworzenia tych informacji.

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 udostępniania informacji publicznej.

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, 10 maja 2022 r.

Kontroler
Jarosław Pałęga
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
podpis
Iwona Zyman