



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.007.04.2022

Pan
Wojciech Lis
Burmistrz Wolsztyna
ul. Rynek 1
64-200 Wolsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 (I kwartał) Urząd Miejski w Wolsztynie⁴ na ogół prawidłowo wywiązywał się z zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej, co gwarantowało zainteresowanym dostęp do informacji o działalności organów gminy oraz osób pełniących funkcje publiczne. Przyjęte i wdrożone regulacje statutowe oraz procedury wewnętrzne dotyczące udostępniania i ewidencjonowania informacji publicznej na wniosek, w Biuletynie Informacji Publicznej⁵, a także dostępu do posiedzeń organów kolegialnych gminy i dokumentów urzędowych sprzyjały rzetelnemu wykonywaniu tych zadań. Dokonano również właściwego podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne Urzędu i osoby zajmujące się udostępnianiem informacji publicznej. Zadania w tym zakresie wykonywane były na podstawie stosownych upoważnień i zgodnie z indywidualnie przypisanymi zakresami zadań poszczególnych pracowników. Stwierdzono jednakże, wprowadzenie niezgodnego z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶ cennika opłat za udostępnienie informacji, przy czym stosowanie tych regulacji w okresie objętym kontrolą nie miało miejsca.

W sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi wymogami prawa zapewniono zainteresowanym udział w posiedzeniach organów kolegialnych gminy i wgląd do dokumentów urzędowych, a także udostępniano informacje publiczne w drodze wywieszenia w siedzibie Urzędu. Prawidłowo i w zasadzie w wymaganych terminach udostępniano również informacje publiczne na wniosek, a odmowy udzielania informacji były uzasadnione. Nie stwierdzono przypadków bezczynności lub przewlekłości działań Organu przy procedowaniu wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Na stronach BIP upubliczniono wymagane dane, w tym objęte badaniem informacje dotyczące głosowań radnych, treści interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi, dane koordynatora ds. dostępności, dane dotyczące naborów pracowników, a także oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych. Natomiast wbrew wymogom prawa, w BIP nie opublikowano nagrań sesji Rady Miejskiej, dokumentów z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych, aktualnych danych o stanie majątkowym Gminy, sposobu dostępu do informacji nie znajdujących się na stronach BIP. Stwierdzono przekroczenie terminu do umieszczenia interpelacji w BIP oraz skrócenie okresu udostępnienia informacji o zatrudnieniu pracownika w BIP.

Urząd nie sporządzał kopii danych znajdujących się w BIP, a w zawartych umowach o dostawę usługi w zakresie BIP, Urząd nie zapewnił sobie dostępu do kopii zapasowych, tym samym nie dokonywał przeglądu, co do kompletności informacji zawartych na kopiach.

Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli podjęto działania zmierzające do usunięcia części stwierdzonych nieprawidłowości.

OBSZAR

1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Statucie Urzędu⁷ zapisano, że udostępnianie dokumentów publicznych nastąpi „na zasadach określonych w ustawach i w zgodzie z zasadą jawności działalności organów gminy w dniach i godzinach pracy urzędu, w obecności pracownika”; sposób udostępnienia dokumentów miał wynikać ze złożonego wniosku.

(akta kontroli, str. 16)

W BIP Urzędu w zakładce „Statut” obok aktualnego statutu, zamieszczono poprzedni - z 2017 r. (wraz z dwiema uchwałami zmieniającymi jego treść z 2017 i 2018 r.),

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

⁴ Dalej Urząd

⁵ Dalej BIP

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.), dalej ustawa o d.i.p.

⁷ W § 81 pkt 1, 2 Statutu wprowadzonego uchwałą nr LI/573/2018 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 12 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Wolsztyn,

(akta kontroli, str.102-106)

1.4. Analiza opisu stanowisk pracy i określenia zakresu kompetencji i zadań pracowników Urzędu¹³ wykazała, że osoby figurujące w metryczkach informacji zawartych w BIP, jako wprowadzające, bądź odpowiadające za te informacje, w zakresach swoich obowiązków mają zapisane „niezwłoczne wprowadzanie materiałów i dokumentów w zakresie działania stanowiska do BIP oraz monitorowanie ich aktualności, a także poprawności zamieszczania”, bądź że odpowiadają za „materiały publikowane w BIP w zakresie działania stanowiska pracy, przekazywane pracownikowi odpowiedzialnemu za BIP lub bezpośrednio prowadzane”. Wszystkie zakresy obowiązków podpisane zostały przez Burmistrza jak i przez poszczególnych pracowników.

(akta kontroli, str.134-237)

W dniu 18 lutego 2022 r. (w czasie kontroli NIK) wprowadzone zostało zarządzenie Burmistrza w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Wolsztynie¹⁴, w którym określono zadania administratora BIP, kierowników i pracowników komórek organizacyjnych.

(akta kontroli, str.86-95)

Zarządzeniem Burmistrza z 31 lipca 2020 r.¹⁵ wyznaczony został pracownik odpowiedzialny za administrowanie serwisem Biuletynu Informacji Publicznej, poprzednio tę funkcję pełnił inny pracownik Urzędu¹⁶. Analiza opisu stanowisk pracy i określenia zakresu kompetencji wykazała, że pracownikowi Wydziału Organizacyjnego powierzono koordynowanie spraw związanych z prowadzeniem BIP, zwłaszcza w zakresie: administrowania systemu; struktury strony podmiotowej – wymaganych pozycji, układu budowy serwisu; wymaganego opisu informacji – metryczki dokumentów; systematycznej aktualizacji danych. Zakres czynności podpisany został przez Burmistrza i wskazanego pracownika.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz upoważnił pracowników Urzędu do edycji informacji na karcie kontaktowej prowadzonej w ramach Katalogów Podmiotów Publicznych BIP oraz do administrowania treściami odpowiednio oznaczonymi i przypisanymi do Biuletynu Informacji Publicznej prowadzonymi w ramach Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej w serwisie informacyjnym jednostki administracji publicznej zlokalizowanej pod adresem domeny głównej URL.¹⁷

(akta kontroli, str.111-130)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu w rozdziale XIII, dotyczącym zasad postępowania z wnioskami o dostęp do informacji publicznej zapisano, że zadania z zakresu ewidencji wniosków wpływających do Urzędu drogą elektroniczną, pisemnie, ustnie lub faksem przypisane są Wydziałowi Organizacyjnemu. Rozpatrywanie wniosków należy natomiast do pracowników Urzędu właściwych ze względu na przedmiot sprawy.

Prowadzenie i gromadzenie dokumentacji w zakresie udostępnienia informacji publicznej przypisane zostało w zakresie kompetencji i zadań jednemu z pracowników Wydziału. W opisie stanowiska do zakresu czynności w części dotyczącej zasad zastępstwa wskazano, że stanowisko to zastępowane jest przez odpowiednio pracownika stanowiska do spraw kadr, lub do spraw organizacyjnych i BIP-u. Z analizy opisu stanowisk pracy czterech pracowników Urzędu (kierownik Biura Rozwoju Lokalnego, pracownika Wydziału Inwestycji, pracownika Biura Rady Miejskiej, pracownika Wydziału Komunalnego i Ochrony Środowiska), wynika, że w zakresie ich obowiązków przypisane zostało „przygotowanie materiałów dotyczących wniosków o dostęp do informacji publicznej”.

(akta kontroli, str.165-172, 134-237)

Według wyjaśnień Burmistrza, administratora BIP podczas nieobecności zastępuje dwóch pracowników ds. informatyki. Z opisu stanowisk pracy i określenia zakresu kompetencji pkt IV.5 wynika, że wskazane osoby odpowiedzialne są przed Burmistrzem m.in. za

¹³ badaniu poddano zakresy czynności siedmiu pracowników

¹⁴ Zarządzenie Burmistrza Wolsztyna z dnia 18 lutego 2022 r

¹⁵ Nr 51.2020

¹⁶ Powołany zarządzeniem Burmistrza z 18 grudnia 2015 r. nr 68.2015 od 1 stycznia 2016 r. Odwołany zarządzeniem Burmistrza nr 50.2020 r. z dnia 31 lipca 2020 r.

¹⁷ Pierwotnie od 29 marca 2021 r., kolejne upoważnienie z 9 listopada 2021 r. dla administratora BIP.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W siedzibie Urzędu znajdowało się 15 tablic informacyjnych, umieszczonych na ogólnodostępnych korytarzach. Według wyjaśnień pracowników Urzędu, na tablicy ogłoszeń umieszczane były m.in.: obwieszczenia o terminie opisu i oszacowaniu nieruchomości, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, obwieszczenia dotyczące opracowanych dokumentacji projektowych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji dróg publicznych, obwieszczenia dotyczące decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ogłoszenia dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego¹⁹, ogłoszenia dotyczące wyłożenia do publicznego wglądu projektu zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁰, wykazy nieruchomości przeznaczone do dzierżawy²¹, wykazy nieruchomości przeznaczone do sprzedaży, ogłoszenia o przetargu, informacje o wyniku przetargu²², ogłoszenia dotyczące najmu nieruchomości w przetargu ustnym nieograniczonym²³, ogłoszenia dotyczące najmu w formie bezprzetargowej²⁴, informacje o udzielonej pomocy publicznej, zawiadomienia o posiedzeniach (sesjach) Rady Miejskiej, ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska urzędnicze i ich wynikach²⁵.

(akta kontroli, str.150, 238-255)

2.2. W latach 2020 - 2021 r. przeprowadzono 11 postępowań planistycznych w sprawie opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowym badaniem objęto 3 postępowania²⁶ zakończone w 2020 r. oraz 3 postępowania²⁷ z 2021 r. We wszystkich przypadkach objętych badaniem terminy: przystąpienia do sporządzenia zmiany studium, ogłoszenia o wyłożeniu studium do publicznego wglądu (na tablicy ogłoszeń i w BIP) zostały zachowane.

W 2022 r. wniosek GPN.6720.1.2021 był w trakcie rozpatrywania, na sesji Rady Miejskiej 30 marca 2022 r. podjęto uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Obra²⁸.

W latach 2020 - 2021 r. przeprowadzono łącznie 202 (odpowiednio 93 i 109) postępowania w zakresie dzierżawy nieruchomości. Szczegółowym badaniem objęto 3 postępowania²⁹ z 2020 r., 3 postępowania³⁰ z 2021 r. W 2022 r. (do 21 lutego 2022 r.) zarejestrowano 8 spraw dotyczących dzierżawy, szczegółowym badaniem objęto 1 postępowanie³¹.

W latach 2020 - 2021 w Urzędzie przeprowadzono 9 postępowań (3, 6) dotyczących najmu lokali. Szczegółowym badaniem objęto postępowania³² z 2020 r. i 3 postępowania³³ z 2021 r.³⁴ W 2020 - 2021 przeprowadzono 49 postępowań (odpowiednio 17 i 32) dotyczących sprzedaży nieruchomości. Szczegółowym badaniem objęto po 3 postępowania z 2020 r.³⁵ i z 2021 r.³⁶; w okresie od stycznia do 15 marca 2022 roku nie przeprowadzono postępowań na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gminy.

¹⁹ w 2020 r. 10 ogłoszeń, w tym 7 dotyczących wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w 2021 r. 2 ogłoszenia, w tym 1 dotyczące wyłożenia do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w 2022 r. 2 ogłoszenia o podjęciu przez radę uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁰ Odpowiednio 5 w 2020 r., 3 w 2021 r.,

²¹ 58 w 2020 r., 46 w 2021 r., 32 w 2022 r.

²² w 2020 r. 3, w 2021 r. 4 ogłoszenia w tym 2 wykazy nieruchomości przeznaczone do sprzedaży, jedno ogłoszenie o przetargu, jedno o wyniku, w 2022 r. jeden wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (przetarg ustny nieograniczony), 1 ogłoszenie o przetargu, dwa wykazy nieruchomości oddanych w użyczenie w drodze bezprzetargowej.

²³ 6 w 2020 r., 18 w 2021 r.

²⁴ 1 w 2020 r.

²⁵ 4 postępowania w 2020 r., 10 postępowań w 2021 r.,

²⁶ GPN.6720.2.2019, GPN.6720.3.2019, GPN.6720.6.2019,

²⁷ GPN.6720.1.2020, GPN.6720.2.2020, GPN.6720.5.2020

²⁸ Uchwała nr XXXIX/505/2022

²⁹ GPN.6845.24.2020, GPN.6845.57.2020, GPN.6845.66.2020.

³⁰ GPN.6845.48.2021, GPN.6845.55.2021, GPN.6845.82.2021

³¹ GPN.6845.102.2021

³² zarządzeniem Burmistrza OR.0050.276.2019 z 13 grudnia 2019 r., zarządzeniem Burmistrza OR.0050.32.2019 z 24 lutego 2020 r., zarządzenie Burmistrza OR.0050.193.2019 z 4 grudnia 2020 r.

³³ zarządzenie Burmistrza OR.0050.4.2021 z 12 stycznia 2021 r., zarządzenie Burmistrza OR.0050.115.2021 z 15 czerwca 2021 r., zarządzenie Burmistrza OR.0050.168.2021 z 1 września 2021 r.

³⁴ W 2022 r. (do dnia zakończenia kontroli) do Urzędu nie wpłynął żaden nowy wniosek dotyczących najmu.

³⁵ GPN.6840.20.2019, GPN.6840.21.2019, GPN.6840.5.2020

do Urzędu 5 stycznia 2021 r.⁴⁷ oraz decyzje o częściowej odmowie udzielenia informacji na wniosek⁴⁸ złożony w sprawie liczby mieszkańców, liczby wyborców ujętych w rejestrze wyborców, liczby obywateli ujętych w ewidencji ludności z podziałem na wiek oraz wykazu osób z podaniem imienia nazwiska.

W pierwszym postępowaniu pismem z dnia 8 stycznia 2021 r. Burmistrz Wolsztyna wezwał wnioskodawcę do wykazania w jakim zakresie występuje istotność dla interesu publicznego, w związku z tym, że żądanie dotyczyło informacji przetworzonej. W odpowiedzi podmiot 16 stycznia 2021 r. wskazał, że uzyskanie informacji publicznej wypełni znamiona ustawy o dostępie do informacji publicznej, w oparciu o przysługujące prawo dostępu do informacji publicznej wytworzonej lub odnoszącej się do szeroko rozumianych władz publicznych. Wnioskodawca podkreślił, że uzyskanie dokumentacji jest elementem szeroko rozumianego interesu publicznego, ponieważ stanowi o istotnych sprawach w zakresie działania Burmistrza oraz podległych mu instytucji, dotyczących działań wykonywanych w ramach jego kompetencji.

Burmistrz Wolsztyna 1 lutego 2021 r. wydał decyzję⁴⁹ o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie określonym w obu wnioskach, w uzasadnieniu podając, że wnioskodawca nie wykazał, iż uzyskanie informacji objętej wnioskiem jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o d.i.p. Wnioskodawca od tej decyzji wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego⁵⁰. Decyzją z dnia 8 marca 2021 r.⁵¹ nr SKO.483.309.1.2021, SKO w Lesznie utrzymało w mocy decyzję Burmistrza, strona odwołująca nie wniosła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁵².

(akta kontroli, str.360-425)

Z kolei w postępowaniu na wniosek o udostępnienie informacji publicznej⁵³, decyzją Burmistrz odmówił udostępnienia informacji publicznej w części dotyczącej wykazu osób z podaniem imienia i nazwiska, ujętych w rejestrze wyborców oraz rejestrze mieszkańców, wskazując w uzasadnieniu, m.in. że „udostępnienie informacji publicznej w postaci rejestru wyborców następuje tylko wówczas, gdy złożony został pisemny wniosek i tylko poprzez wgląd do rejestru w urzędzie gminy. (...) Artykułem 18 § 12 k.w. (kodeksu wyborczego) postanowiono, że rejestr wyborców jest udostępniany na pisemny wniosek, do wglądu w urzędzie gminy.”. Ponadto podano, że „ustawodawca nie przewiduje udostępnienia ww. informacji w innej formie, czy to telefonicznie, mailowo czy poprzez e-PUAP oraz, że udostępnienie informacji publicznej w postaci rejestru wyborców następuje tylko wówczas gdy złożony został pisemny wniosek, dotyczący konkretnej osoby i tylko poprzez wgląd do rejestru w urzędzie gminy”. Od niniejszej decyzji wnioskodawca nie złożył odwołań.

(akta kontroli, str. 434-441)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie wnioski, o udzielenie informacji publicznej, złożone przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog, których w okresie objętym kontrolą wpłynęło 5 (3 w 2020 r. i 2 w 2021 r.). Na wszystkie wnioski udzielono odpowiedzi w terminie od 2 do 13 dni od dnia wpływu do Urzędu.

(akta kontroli, str. 442-464)

2.4. W latach 2020-2022 nie została skierowana do WSA żadna skarga na bezczynność, ani na przewlekłość postępowania organu (Burmistrza Wolsztyna) w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Ze względu na powyższe oraz w związku z brakiem zaskarżenia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej do WSA, Urząd nie poniósł kosztów postępowań związanych z prawem do informacji publicznej.

~~funkcją Burmistrza Gminy~~ oraz w jakich okolicznościach została ona powołana na piastowanie stanowiska oraz w jakim trybie wyłoniono ww. osobę do pełnienia funkcji Sekretarza Gminy.

⁴⁷ odnotowano w spisie wniosków 2021 r. pod pozycją nr 1

⁴⁸ odnotowano w spisie wniosków pod pozycją nr 94 w rejestrze za 2020 r.,

⁴⁹ Nr 1/2021

⁵⁰ Dalej SKO

⁵¹ nr SKO.483.309.1.2021

⁵² Dalej WSA

⁵³ wniosek dotyczył liczby mieszkańców, liczby wyborców ujętych w rejestrze wyborców, liczby obywateli ujętych w ewidencji ludności z podziałem na wiek oraz wykazu osób z podaniem imienia nazwiska we wszystkich wymienionych wcześniej spisach i rejestrach.

położenia posiadanych przez niego nieruchomości. Oświadczenia majątkowe zamieszczenie w BIP w 2020 i 2021 r. zostały wypełnione zgodnie ze wzorem dla tego typu dokumentów, z treści oświadczeń nie wynikało, jakiego stanu (daty) dotyczą. Każda z informacji objętych badaniem zawierała dane, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

(akta kontroli, str. 493-502)

2.8. Rejestr uchwał Rady Miejskiej za dany rok prowadzony był narastająco z uwzględnieniem numeracji uchwał podjętych przez radę od początku kadencji Rady Miejskiej.

W 2020 r. podjęto uchwały od numeru XVII/177/2020 z 26 lutego 2020 r. (do nr XXVI/306/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. Szczegółowym badaniem objęto uchwały: XVIII/195/2020, XIX/219/2020, XXV/286/2020, które opublikowane zostały w BIP odpowiednio po: jednym (2 przypadki) i 5 dniach od ich podjęcia.

W 2021 r. podjęto uchwały od numeru XXVII/307/2021 z 24 lutego 2021 r. do nr XXXVII/478/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. Szczegółowym badaniem objęto uchwały: XXXI/346/2021, XXXIV/382/2021, XXXV/430/2021, które opublikowane zostały w BIP odpowiednio po: 5, 2 i 7 dniach od ich podjęcia.

Metryki widoczne w BIP dotyczące wszystkich zbadanych uchwał zawierały informacje wymagane art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

Imienne głosowania radnych zawarte były w protokołach z posiedzenia Rady i udostępniane w terminach udostępnienia protokołu. Po porównaniu imiennych głosowań nad uchwałami z listą radnych biorących udział w sesji danego dnia, nie stwierdzono wymienienia w imiennym głosowaniu osób (radnych), którzy nie brali udziału w posiedzeniu rady.

W 2022 roku odbyła się (do dnia 15 marca) jedna sesja Rady Miejskiej, analizie poddano uchwałę nr XXXVIII/490 z 23 lutego 2022 r., zamieszczoną w BIP 24 lutego 2022 r. Metryczka uchwały w BIP zawierała informacje wymagane art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

(akta kontroli, str.505-555, 563, 783-835)

W zakresie zatwierdzania protokołów z posiedzeń Rady Miejskiej zasadą było, że protokół z posiedzenia Rady zatwierdzany jest na kolejnym terminie jej posiedzenia. Zatwierdzone protokoły publikowane były w BIP w 2020 r. od jednego do 9 dni od ich zatwierdzenia.

Zatwierdzone protokoły z sesji Rady Miejskiej publikowane były w 2021 r. od jednego do 28 dni od ich zatwierdzenia. Kwestię publikowania po ponad 3 tygodniach od zatwierdzenia opisano w części „Stwierdzone nieprawidłowości”. Protokół z sesji z dnia 28 kwietnia 2021 r. zatwierdzony 26 maja 2021 r. opublikowany w BIP 23 czerwca 2021 r. (po 28 dniach od zatwierdzenia). Protokół z sesji z dnia 29 września 2021 r. zatwierdzony 27 października opublikowany w BIP 23 listopada 2021 r. (po 27 dniach od zatwierdzenia).

(akta kontroli, str. 556-563, 564-782)

W wyjaśnieniach dotyczących dwóch przypadków umieszczenia w Biuletynie protokołów sesji Rady po prawie czterech tygodniach od dnia zatwierdzenia Burmistrz podał m.in. (odnośnie protokołu z sesji z dnia 28 kwietnia 2021 r.) pracownik Biura Rady Miejskiej przebywał na nagłym dłuższym zwolnieniu lekarskim, w skutek czego nie nastąpiło przekazanie informacji o konieczności publikacji protokołu. Natomiast (w sprawie protokołu z sesji z dnia 29 września 2021 r. podał, że radni zgłaszali błędy w dokumencie, który był w formacie PDF (zamiast liter występowały znaki), dokument był nieczytelny w kilku miejscach. Po konsultacji z wydziałem informatycznym i po ponownej weryfikacji i eksporcie pliku oraz zastosowaniu odpowiedniego formatowania został utworzony właściwy plik PDF, który został zamieszczony z datą późniejszą.

(akta kontroli str. 489-490)

dokonywał przeglądu, co do kompletności informacji zawartych na kopiach. Firma, której zlecono umową utrzymanie bazy danych BIP nie zapewniała dostępu „dla klientów do kopii świadcząc usługę w modelu SaaS”, a Urząd nie posiadał informacji ile jest aktualnie kopii, jak są niszczone i w jaki to jest dokumentowane. Administrator przekazał jedynie informacje otrzymane od firmy świadczącej usługę w zakresie BIP, że „kopie utrwalane są na nośnikach cyfrowych i nie zachodzi ich niszczenie, kopie nie są edytowane, gdyż spowodowałoby to degradację danych w nich zawartych”, „kopie plików przechowywane są jednocześnie na kilku fizycznych maszynach, co zapewnia ich aktualne kopie zapasowe. Raz dziennie wykonywana jest całościowa kopia zapasowa na serwer kopii zapasowych zlokalizowanych w tym samym centrum danych”.

(akta kontroli, str. 892-980)

Na pytanie o procedurę wykonywania kopii bezpieczeństwa BIP Burmistrz Wolsztyna podał, że *„istnieje taka procedura i jest zawarta w polityce bezpieczeństwa ... ale odnosząca się do danych składowanych w jednostce. Dane które są przechowywane na serwerach zewnętrznych nie podlegają tej procedurze. Zastosowanie mają w tym wypadku zapisy § 9 ust. 2 umowy sporządzonej z dostawcą tych rozwiązań”*⁶⁵.

(akta kontroli str. 489)

Na podstawie zarządzenia Burmistrza Wolsztyna⁶⁶ obowiązywała w Urzędzie „Polityka bezpieczeństwa informacji Urzędu Miejskiego w Wolsztynie”. W listopadzie 2021 r. przeprowadzony został audyt w obszarze ryzyka „Polityka bezpieczeństwa informacji. Plan ciągłości działania.”, w sprawozdaniu audytora podkreślono m.in. że „istotną dla realizowanych czynności audytowych informacją jest sposób tworzenia i przechowywania kopii zapasowych uprawdopodobniający, iż czynności mające na celu odtworzenie systemów i danych po niekorzystnym dla Urzędu Miejskiego zdarzeniu zostaną podjęte w racjonalnie krótkim czasie. Podczas realizacji zadania audytowego stwierdzono więc, iż w Urzędzie Miejskim nie opracowano i nie wdrożono formalnego Planu ciągłości działania urzędu, natomiast służby informatyczne są w posiadaniu niezbędnej dla podjęcia czynności odtworzeniowej wiedzy i zasobów ludzkich”.

(akta kontroli str. 489)

W pkt 18.1 przyjętej w Urzędzie polityki bezpieczeństwa, dotyczącej zasad współpracy z podmiotami zewnętrznymi zapisano, że „w zawieranych umowach należy zastrzec prawo do przeprowadzenia kontroli zastosowanych przez podmiot zewnętrzny rozwiązań organizacyjno-technicznych, zgodności zaimplementowanych mechanizmów bezpieczeństwa z obowiązującym prawem i warunkami umownymi”.

(akta kontroli, str. 488-489)

W Urzędzie nie przeprowadzano analiz ryzyk mogących wpłynąć na celowe spowolnienie lub uniemożliwienie dostępu do zasobów strony BIP

(akta kontroli, str. 984, 992-1004)

2.13. Stosowany w Urzędzie system udostępnienia informacji publicznej zapewniał możliwość identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji w BIP. Według wyjaśnień administratora BIP, redakcja nowej informacji nie pozwala na ingerencje w informacje związane z datą, godziną, osobą oraz „starą treścią”. Aktualizowana informacja, o ile jest zastępowana nową z automatu umieszczana jest w „historii”. Powyższe dane⁶⁷ i zmiany umieszczane są automatycznie przez system. Osoba która wprowadza informacje używa swojego hasła i loginu, w jej miejsce nie można wpisać innego nazwiska. Dokonywane zmiany uwidaczniane są w BIP w rejestrze „Historia zmian”, zawierają informacje o edycji dokumentu, osobie dokonującej zmian, dacie i godzinie.⁶⁸

(akta kontroli, str. 982)

Dostęp do BIP (możliwość wprowadzania informacji) w Urzędzie posiadało 38 osób, z których każda miała nadany osobisty login i hasło. Uprawnienia dostępu nadawał Burmistrz

⁶⁵ § 9 ust 2 umowy MK/BIP/176/2021, Zleceniobiorca oświadcza, że ma opracowaną i wdrożoną politykę bezpieczeństwa informacji zgodną z ISO/IEC 27001:2013 oraz stosuje zabezpieczenia swoich systemów zgodnie z obowiązującymi normami bezpieczeństwa.

⁶⁶ nr 45.2018 z 28 grudnia 2018 r.

⁶⁷ Data, godzina, osoba wprowadzająca

⁶⁸ Prezentacja próby wprowadzenia informacji do BIP w obecności kontrolera NIK

(akta kontroli, str. 478-486)

2. W zakładce w BIP dotyczącej dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, zawarte były informacje o podmiotach przeprowadzających kontrolę, zakresach kontroli, nie zawarto natomiast żadnych odniesień do dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, co było niezgodne z przepisem art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi, nakazującym udostępnić w BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. W wyjaśnieniach dotyczących braku w BIP wymaganych ustawą informacji, Burmistrz podał, że „zakładkę w BIP o tytule kontrole kontynuowano wzorem lat ubiegłych”. Wyjaśnienie Burmistrza nie stanowi usprawiedliwienia zaniechania w tym zakresie.

(akta kontroli, str. 490, 132-133)

3. Nieterminowo tj. po upływie 14 dni od wpływu wniosku do Urzędu udostępniono (w jednym⁷⁰ z dwunastu badanych) informację publiczną, czym naruszono art. 13 ust. 1 ustawy o d.i.p., obligujący do udostępnienia informacji bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek wpłynął do elektronicznej skrzynki Urzędu 21 października 2020 r., a informację udostępniono 5 listopada 2020 r. tj. 15 dnia od wpłynięcia wniosku do Urzędu. Wyjaśniając powyższe przekroczenie terminu Burmistrz podał, że „niedotrzymanie terminu odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej zaewidencjonowanej pod nr 107 wynikało z omyłkowego przeliczenia terminu jej udzielenia” dodał, że „dnia następnego niezwłocznie wysłano za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej odpowiedź do wnioskodawcy”. Wyjaśnienie Burmistrza nie stanowi usprawiedliwienia zaniechania w tym zakresie.

(akta kontroli, str. 318-323)

4. Zawartość zakładki BIP dotycząca majątku gminy nie była aktualizowana od 2014 r. do marca 2022 r., zawierała jedynie „Ogólne zestawienie mienia komunalnego miasta i gminy Wolsztyn – listopad 2014 r., co było niezgodne z art. 6 ust. 1. pkt 2 lit. f ustawy d.i.p., który stanowi, że udostępnieniu podlega informacja w szczególności o majątku, którym dysponuje podmiot udostępniający informację. Nadto przepis art. 3 ust. 2 ustawy o d.i.p. wskazuje, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej, zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Na pytanie o przyczyny braku aktualizacji tej zakładki Burmistrz Wolsztyna podał, że „zakładka BIP dotycząca majątku Gminy została już zaktualizowana przez pracownika GPN”. W dniu 24 marca 2022 r. zakładka dotycząca zaktualizowano o „zestawienie mienia komunalnego miasta i gminy Wolsztyn – stan na 31.12.2021 r.

(akta kontroli, str.491-492, 488-489)

5. W jednym⁷¹ z ogłoszonych w 2021 r. 10 postępowań naborze na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie okres podania do publicznej informacji ogłoszenia o podpisaniu umowy do dnia archiwizacji był krótszy niż trzy miesiące, co było sprzeczne z przepisem art. 15 ust 1 ustawy o pracownikach samorządowych.⁷², stanowiącym, że niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru jest upowszechniana (...) w Biuletynie przez okres co najmniej 3 miesięcy. Wyjaśnienie Burmistrza o omyłkowym udostępnieniu przez okres krótszy niż 3 miesiące nie stanowi usprawiedliwienia tego naruszenia.

(akta kontroli, str.493-494, 503-504, 133)

⁷⁰ Wniosek o udostępnienie informacji publicznej zarejestrowany pod nr 107 wpłynął do Urzędu w dniu 21 października 2020 r., informację udostępniono 15 dnia od wpłynięcia wniosku do Urzędu

⁷¹ w postępowaniu z dnia 14 maja 2021 r. (zatrudnienie w Wydziale Komunalnym i Ochronie Środowiska)

⁷² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)

opublikowano na stronach BIP nagrań sesji Rady Miejskiej, dokumentów z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych, aktualnych danych o stanie majątkowym Gminy, sposobu dostępu do informacji nie znajdujących się na stronach BIP. Stwierdzono również uchybienia w zakresie niezwłocznego zamieszczania interpelacji i odpowiedzi na nie w BIP, jak i okresu udostępnienia informacji dotyczącej zatrudnienia. Jako brak niezetelności, NIK ocenia brak procedury dotyczącej sporządzania i przechowywania kopii zapasowych, a działaniem naruszającym przepisy rozporządzenia w sprawie BIP było nie sporządzanie kopii danych zawartych w BIP, a także niezapewnienie w zawartych umowach o dostawę usługi BIP dostępu do tych kopii. Brak zapewnienia rozwiązań chroniących przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron stanowi również nieprawidłowość w świetle rozporządzenia w sprawie BIP.

Uwaga

Zgodnie ze standardem II A pkt 4 określonym w załączniku do Komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej⁷⁴, należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, który powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze, a z opisu stanowisk pracy i określenia zakresu kompetencji pracowników Urzędu wynikać powinno, w sposób jednoznaczny, że wskazane przez Burmistrza osoby do zastępstwa administratora podczas jej nieobecności, w zakresach swoich obowiązków nie mają przypisane zadania z tego zakresu.

III. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uwagą, biorąc pod uwagę to, że część z nich została usunięta w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad rzetelnym i terminowym udostępnianiem w BIP informacji: o zatrudnieniu w Urzędzie i o aktualnym stanie majątku Gminy.
2. Zapewnienie terminowości udostępnianych informacji publicznych zarówno na wniosek,
3. Udostępnienie na stronie BIP Urzędu nagrań sesji Rady Miejskiej oraz informacji o przebiegu i ustaleniach kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Urzędzie.
4. Opracowanie i przyjęcie rozwiązań dotyczących sporządzania kopii BIP oraz w zakresie ochrony przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwianiem dostępu do zasobów strony BIP.

IV. 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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

⁷⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84)