



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.003.03.2022

Andrzej Bielawski
Starosta Wschowski

pl. Kosynierów 1c
67-400 Wschowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe we Wschowie, pl. Kosynierów 1c, 67-400 Wschowa (dalej: <i>Starostwo</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bielawski – Starosta Wschowski od 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>Starosta</i> lub <i>Organ</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie urzędu do udostępnienia informacji publicznej. 2. Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek i w BIP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do czasu zakończenia kontroli), 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/23/2022 z dnia 18 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

W latach 2020-2022 (I kw.) Starostwo na ogół prawidłowo wywiązywało się z zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³, co umożliwiło zainteresowanym dostęp do informacji o działalności organów powiatu wschowskiego (dalej: *Powiat*) oraz osób pełniących funkcje publiczne.

W szczególności przyjęto regulacje statutowe dotyczące udostępniania informacji publicznej na wniosek, w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: *BIP*), a także dostępu do posiedzeń organów kolegialnych Powiatu i dokumentów urzędowych oraz udostępniono zainteresowanym informacje dotyczące podstawowych zasad dostępu do informacji publicznej i edytowalny wzór wniosku o ich udostępnienie. Dokonano również podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne Starostwa i osoby zajmujące się udostępnianiem informacji publicznej, przy czym dopiero w styczniu 2022 r. wyznaczono w sposób formalny administratora BIP. Stwierdzono także wprowadzenie i stosowanie⁴ niezgodnego z wymogami prawa ryczałtowego cennika opłat za udostępnianie informacji publicznej, a ewidencja wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie odzwierciedlała rzetelnych danych⁵, do czego mógł się przyczynić brak wewnętrznej procedury określającej przebieg i zasady procesu ewidencjonowania i udostępniania informacji publicznej.

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

Na stronie BIP udostępniano wymagane dane, w tym objęte badaniem informacje dotyczące głosowań radnych, treści interpelacji i zapytań radnych oraz udzielonych odpowiedzi, naborów pracowników, a także oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych. Natomiast wbrew wymogom prawa nie publikowano w BIP informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych oraz nagrań z sesji Rady Powiatu (w BIP publikowano linki przekierowujące do odtworzenia nagrań z zewnętrznych stron sieci teleinformatycznej). Ponadto w znacznej części informacji zamieszczonych w BIP metryczki nie zawierały wymaganych danych⁶.

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: *ustawa o d.i.p.*

⁴ W okresie objętym kontrolą łączna wysokość opłat ustalonych w oparciu o ryczałtowy cennik wyniosła 473,20 zł.

⁵ Badaniem objęto ewidencję wniosków (spraw) prowadzoną w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska.

⁶ Tj. danych określających tożsamość osób, odpowiedzialnych za wytworzenie i upublicznienie informacji oraz czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Urzędu do udostępniania informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ w Statucie Powiatu Wschowskiego⁸ (dalej: *Statut*) określono zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów organów Powiatu, a także zasady udostępniania informacji publicznej (rozdział 10 Statutu).

Zgodnie z postanowieniami Statutu działalność organów Powiatu jest jawna, a jawność ta obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznej, wstępu na sesje Rady Powiatu (dalej: *Rada*) i posiedzenia Komisji Rady, dostępu do dokumentów wynikających z zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń organów Powiatu i Komisji.

Według postanowień Statutu informacje publiczne, w tym dokumenty urzędowe organów Powiatu udostępniane są w BIP, a informacje publiczne, które nie zostały udostępnione w BIP, udostępniane są na wniosek zainteresowanego. Dokumenty udostępniane były osobom zainteresowanym w godzinach i dniach pracy Urzędu w obecności pracownika Urzędu.

(akta kontroli str. 4-26)

W Regulaminie organizacyjnym Starostwa⁹ (dalej: *Regulamin*) wskazano, że do zadań wspólnych realizowanych przez komórki organizacyjne należy zapewnienie dostępu do informacji publicznej na zasadach określonych w przepisach, w tym poprzez ogłoszenia w BIP i na stronie internetowej Urzędu, z wyłączeniem informacji prawnie chronionych.

Ponadto w Regulaminie określono, że udostępnianie informacji publicznych dotyczących zadań Starostwa, jego struktury organizacyjnej, majątku, sposobu przyjmowania i załatwiania spraw odbywa się na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, w tym poprzez ogłoszenia w BIP, a prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, o ochronie danych osobowych i innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 27-43)

W latach 2020-2022 w obowiązujących w Starostwie regulacjach wewnętrznych nie było zapisów ograniczających wstęp na posiedzenia Rady.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi dotyczące sposobu udostępnienia informacji publicznej lub ograniczania, utrudniania bądź

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 528.

⁸ Zarządzenie Nr R/29/2002 osoby pełniące funkcje organów Powiatu Wschowskiego z dnia 6 maja 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2018 r. poz. 2085).

⁹ Uchwała Nr 42/2015 Zarządu Powiatu Wschowskiego z dnia 27 października 2015 r., ze zm.

uniemożliwiania prawa uczestniczenia w posiedzeniach Komisji albo sesjach Rady, a także nie stwierdzono przypadków odmowy korzystania z tego uprawnienia.

(akta kontroli str. 44)

1.2. W okresie objętym kontrolą na stronie BIP Starostwa udostępniono zainteresowanym informację dotyczącą *Zasad dostępu do informacji publicznej*¹⁰.

Wskazano w niej m.in., że na prawo do informacji publicznej składają się uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a prawo to przysługuje każdej osobie. Ponadto zgodnie z ww. informacją od osoby występującej o informację publiczną nie wolno żądać uzasadnienia wniosku (wykazania interesu prawnego lub faktycznego). W ww. informacji wskazano wprost, jakie informacje podlegają upublicznieniu, jakie są formy udostępniania informacji publicznej oraz jakie występują ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

Dodatkowo opracowano i udostępniono do pobrania (edytowalny w formacie *WORD*) wzór wniosku o udzielenie informacji publicznej¹¹.

Ponadto w ramach zakładki na BIP - *Informacja Publiczna*, wprowadzono podzakładkę – dotyczącą informacji o *Zasadach ponownego wykorzystania informacji publicznej* opracowanych na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹².

(akta kontroli str. 45-47)

W Starostwie nie opracowano i nie przyjęto wewnętrznych procedur określających przebieg procesu ustalającego zasady udostępniania informacji publicznej na wnioski oraz w BIP (w szczególności określających kto, w jakich okolicznościach, w jakim terminie i na jakich zasadach udostępnia informacje publiczne – jakie czynności są podejmowane po wpłynięciu do jednostki wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz po zaistnieniu okoliczności skutkujących obowiązkiem ogłoszenia w BIP), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54-60)

W okresie objętym kontrolą kierowane do Starostwa wnioski o udostępnienie informacji dekretowano według treści merytorycznej na poszczególne komórki organizacyjne właściwe do załatwienia sprawy.

W komórkach organizacyjnych Urzędu prowadzono ewidencje (rejstry, spisy spraw) wniosków dotyczących udostępnienia informacji publicznej, które zawierały m.in. dane wnioskodawców, datę wpływu i numer wniosku, tytuł i numer sprawy, datę i formę załatwienia sprawy, a także ewentualnie datę i numer decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (odrębne ewidencje w poszczególnych komórkach organizacyjnych).

(akta kontroli str. 54)

Analizą w zakresie rzetelności prowadzenia ww. ewidencji objęto sprawy (wnioski) prowadzone w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska. W wyniku analizy ustalono m.in., że ewidencję prowadzono w sposób nierzetelny, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁰ https://bip.wrota.lubuskie.pl/spwschowa/191/Zasady_dostepu_do_informacji_publicznej/

¹¹ https://bip.wrota.lubuskie.pl/spwschowa/191/Zasady_dostepu_do_informacji_publicznej/

¹² Dz. U. poz. 1641.

(akta kontroli str. 55-61)

1.3. Możliwość pobierania opłat za udostępnianie informacji publicznej została w Starostwie wprowadzona Zarządzeniem Starosty¹³, przy czym pobieranie opłat za udostępnianie informacji publicznej było dopuszczalne jedynie w przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów, związanych ze sposobem udostępniania informacji wskazanej we wniosku lub potrzebą przekształcenia informacji w formę wskazaną przez wnioskodawcę.

Wg postanowień ww. Zarządzenia naliczane opłaty miały uwzględniać poniesione przez Urząd koszty materiałowe, zgodnie z cennikami opłat ustalonymi w Zarządzeniu, przy czym w świetle przepisów art. 7 ust. 2 oraz art. 15 ustawy o d.i.p. niedopuszczalne jest opracowanie cennika czy ustanowienie stawek ryczałtowych za udostępnianie informacji publicznej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 55-60, 62-65)

1.4. Według postanowień Regulaminu do zadań wspólnych realizowanych przez komórki organizacyjne (według właściwości rzeczowej) należało przekazywanie i publikowanie dokumentów na stronach internetowych Powiatu oraz w BIP, a także udostępnianie informacji publicznej na wniossek.

W okresie objętym kontrolą 22 pracowników Urzędu (w tym wszyscy kierownicy komórek organizacyjnych oraz samodzielne stanowiska) miało przypisane w zakresach obowiązków zadania dotyczące rozpatrywania i udzielania informacji o sprawach publicznych oraz do przygotowania i przekazywania materiałów zawierających informację publiczną do BIP.

(akta kontroli str. 27-43, 54, 66-76)

Do dnia 24 stycznia 2022 r. w Starostwie nie wyznaczono w sposób formalny osoby odpowiedzialnej za przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP, za powiadamianie tego ministra o zmianach w treści tych informacji oraz za dokonywanie zmian treści informacji publicznych udostępnianych na stronach podmiotowych BIP¹⁴, tj. za realizację obowiązków, o których mowa w przepisach § 15 ust. 1 oraz § 16 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18 stycznia 2007 r.¹⁵ co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54-60, 77-79)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w standardach kontroli zarządczej¹⁶ w Starostwie nie opracowano i nie przyjęto wewnętrznych procedur określających przebieg procesu ustalającego zasady ewidencjonowania i udostępniania informacji

¹³ Zarządzenie Nr 241/2015 Starosty Powiatu Wschowskiego z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej w Starostwie Powiatowym we Wschowie.

¹⁴ Z dniem 25 stycznia 2022 r. te zadania zostały przypisane Głównemu specjalście w Wydziale Organizacyjnym, Edukacji i Spraw Społecznych (Administratorowi BIP).

¹⁵ Dz. U. Nr 10, poz. 68, dalej: *rozporządzenie w sprawie BIP*.

¹⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF. Z 2009 r. Nr 15, poz. 84 – Standard C.10 *Mechanizmy kontroli* Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

publicznej na wniosek oraz w BIP (w szczególności określających kto, w jakich okolicznościach, w jakim terminie i na jakich zasadach udostępnia informacje publiczne – jakie czynności są podejmowane po wpłynięciu do jednostki wniosku o udzielenie informacji publicznej oraz po zaistnieniu okoliczności skutkujących obowiązkiem ogłoszenia w BIP).

(akta kontroli str. 54-60)

Starosta wyjaśnił, że *Aktualnie dostrzegam konieczność wprowadzenia wewnętrznych procedur dotyczących ewidencjonowania i udostępniania informacji publicznej. Dotychczasowe rozwiązania opierające się wyłącznie na stosowaniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie były bowiem w pełni skuteczne, na co również wskazują ustalenia kontroli. W najbliższym czasie podejmiemy starania w celu opracowania regulacji wewnętrznej, która pozwoli pracownikom zaangażowanym w ten proces w sposób jasny i precyzyjny określić jakie na nich ciąży obowiązki. Nadmieniam również, że jeszcze w toku kontroli wydałem zarządzenie dotyczące przyjmowania i analizowania oświadczeń majątkowych, w którym uregulowano również kwestie związane z terminami udostępniania oświadczeń majątkowych w BIP oraz osób odpowiedzialnych za ten proces.*

(akta kontroli str. 55-60)

W toku kontroli NIK, zarządzeniem Nr 211/2022 z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie przyjmowania i analizy oświadczeń majątkowych Starosta wprowadził m.in. obowiązek publikowania w BIP jawnych oświadczeń majątkowych – w terminie nie dłuższym niż do 31 lipca danego roku oraz w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, w przypadku oświadczeń składanych w związku z innymi zdarzeniami.

(akta kontroli str. 80-81)

2. W okresie objętym kontrolą w sposób nierzetelny prowadzono ewidencję spraw (wniosków) o udostępnienie informacji publicznej. Analiza ewidencji pn. *Udostępnianie informacji publicznej* prowadzonej w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska wykazała bowiem, że w ewidencji ujmowano również sprawy (wnioski), które nie dotyczyły udostępnienia informacji publicznej¹⁷, tj.:
- w roku 2020 – zaewidencjonowano 48 spraw (wniosków), podczas gdy 22 wnioski dotyczyły dostępu do informacji publicznej;
 - w roku 2021 – zaewidencjonowano 62 sprawy (wnioski), podczas gdy 23 wnioski dotyczyły dostępu do informacji publicznej;
 - w roku 2022 (I kw.) – zaewidencjonowano dziewięć spraw (wniosków), podczas gdy cztery wnioski dotyczyły dostępu do informacji publicznej;

(akta kontroli str. 54-61)

Starosta wyjaśnił, że *Brak rzetelnego ewidencjonowania spraw według przekazanych mi informacji wynikał zarówno z niedostatecznej wiedzy oraz błędów właściwych pracowników. Jednocześnie informuję, że w najbliższym czasie przystąpimy do opracowania wewnętrznych procedur dotyczących również sposobu ewidencjonowania i procedowania tych wniosków, a pracownicy zostaną odpowiednio przeszkoleni w tym zakresie. Znacznym ułatwieniem byłoby również wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, do czego również się przymierzamy.*

(akta kontroli str. 55-60)

¹⁷ W ewidencji ujmowano sprawy dotyczące m.in.: korespondencji z innymi organami administracji publicznej (m.in. wojewoda, organy nadzoru budowlanego, inne j.s.t.), wezwania z sądów o przekazanie określonych dokumentów, oświadczeń wynikających z Prawa łowieckiego.

3. Zarządzeniem Starosty w sprawie ustalenia wysokości pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej¹⁸ wprowadzono cennik określający stawki ryczałtowe za poszczególne czynności/formy związane z udostępnieniem informacji publicznej¹⁹, co stanowiło naruszenie przepisu art. 7 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o d.i.p.

W okresie objętym kontrolą łączna wysokość opłat ustalonych w oparciu o postanowienia ww. zarządzenia wyniosła 473,20 zł (z tego w 2020 r. – 88,70 zł, w 2021 r. – 174,75 zł oraz w I kw. 2022 – 209,75 zł).

W ocenie NIK udostępnianie informacji publicznej, co do zasady powinno być bezpłatne, a przepisy ustawy o d.i.p. nie zawierają podstawy prawnej dla wprowadzania „ryczałtowych stawek” do naliczenia opłaty za udostępnienie takich informacji, co zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁰.

(akta kontroli str. 55-60, 62-65)

Starosta wyjaśnił, że *Wprowadzenie cennika opłat ryczałtowych za udostępnienie informacji publicznej było podyktowane względami praktycznymi (łatwość ich każdorazowego ustalania), a także koniecznością równego traktowania wnioskodawców (cennik nie powalał na uznaniowość). Jednakże mając na uwadze obowiązujące przepisy zarządzenie to w najbliższym czasie zostanie uchylone, a zasady ustalenia opłaty będą określone indywidualnie w zależności od faktycznych kosztów, a w przypadku niskich kosztów po stronie Starostwa udostępnianie informacji publicznej nastąpi bezpłatnie.*

(akta kontroli str. 55-60)

4. Do dnia 24 stycznia 2022 r. w Starostwie w sposób formalny nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za realizację obowiązków, o których mowa w przepisach § 15 ust. 1 oraz § 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie BIP, tj. za przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji niezbędnych do zamieszczenia na stronie głównej BIP, za powiadamianie tego ministra o zmianach w treści tych informacji oraz za dokonywanie zmian treści informacji publicznych udostępnianych na stronach podmiotowych BIP²¹.

(akta kontroli str. 54-60, 77-79)

Starosta wyjaśnił, że *Faktycznie formalne wyznaczenie administratora BIP nastąpiło w styczniu br. natomiast faktycznie ten pracownik wykonywał funkcję administratora na podstawie ustnego polecenia. Błąd ten wynikał z przeoczenia i został już wyeliminowany.*

(akta kontroli str. 55-60)

¹⁸ Zarządzenie Nr 241/2015 Starosty Powiatu Wschowskiego z dnia 12 maja 2015 r.

¹⁹ Np. za usługi kserograficzne za stronę A-3 / A-4 (kolorowe, czarno-białe), skanowanie dokumentu, naniesienie danych na płytę CD.

²⁰ Np. NSA w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (1 OSK 307/13, opublikowany CBOSA) stwierdził, że „nie ma podstaw do ustalenia w akcie wewnętrznym stawek opłat, które wymagają indywidualizacji w konkretnej sprawie”, W wyroku NSA z dnia 4 listopada 2021 r. (3 OSK 437/21, opubl. CBOSA) sąd uznał, że nieważne zarządzenie starosty wprowadzające opłaty za udostępnienie informacji publicznej i stwierdził, że „Akt taki, nawet jeśli „symuluje” akt o charakterze wewnętrznym adresowanym do podległego organowi aparatu pomocniczego, wykazuje cechy abstrakcyjności i generalności, i w rzeczywistości adresowany jest i kształtuje sytuację podmiotu zewnętrznego względem administracji. Treść takiego aktu bez względu na użyte sformułowania zawsze w sposób bezpośredni lub pośredni wskazywać będzie na określoną wysokość opłat pobieranych za udostępnienie informacji publicznej w określonej formie, czy w określony sposób i w ten sposób determinować będzie sytuację administracyjnoprawną jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej. Sytuacja prawna jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej posiada zupełną i zamkniętą regulację prawną wynikającą z przepisów Konstytucji i ustaw zwykłych. Brak jest podstaw prawnych do jej uszczegóławiania aktami niższej rangi.”

²¹ Z dniem 25 stycznia 2022 r. te zadania zostały przypisane Głównemu specjalście w Wydziale Organizacyjnym, Edukacji i Spraw Społecznych (Administratorowi BIP).

Starostwo było zasadniczo prawidłowo przygotowane do udostępniania informacji publicznej. Przyjęto bowiem regulacje statutowe dotyczące udostępniania informacji publicznej na wniosek, w BIP, a także dostępu do posiedzeń organów kolegialnych Powiatu i dokumentów urzędowych oraz udostępniono zainteresowanym informacje dotyczące podstawowych zasad dostępu do informacji publicznej i edytowalny wzór wniosku o ich udostępnienie.

Dokonano również podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne Starostwa i osoby zajmujące się udostępnianiem informacji publicznej, przy czym dopiero w styczniu 2022 r. wyznaczono w sposób formalny administratora BIP²².

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wprowadzenia i stosowania niezgodnego z wymogami prawa ryczałtowego cennika opłat za udostępnianie informacji publicznej, a także nierzetelnie prowadzonej ewidencji wniosków o udostępnienia informacji publicznych²³, do czego – w ocenie NIK – mógł się przyczynić brak wewnętrznej procedury określającej przebieg i zasady procesu ewidencjonowania i udostępniania informacji publicznej.

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

2.1. W latach 2020-2022 (I kw.) Starostwo zgodnie z art. 11 ustawy o d.i.p. korzystało z możliwości udostępniania informacji publicznej poprzez wywieszenie bieżących informacji na tablicach ogłoszeń, znajdujących się w budynku (siedziby) Starostwa.

Poszczególne Wydziały według swojej właściwości merytorycznej umieszczały na przydzielonych im tablicach ogłoszeń (zlokalizowanych w miejscach ogólnie dostępnych dla interesantów²⁴) informacje dotyczące m.in. spraw Rady Powiatu, zamówień publicznych, naboru pracowników, konkursów na stanowiska dyrektorów powiatowych jednostek organizacyjnych, organizacji pozarządowych, nieodpłatnej pomocy prawnej, informacji o wszczętym postępowaniu administracyjnym w sprawie o wydanie pozwolenia zintegrowanego, informacji o wydanych pozwoleniach na budowę, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Sekretarz Powiatu poinformowała, że *Udzielanie informacji publicznej zostało zorganizowane w taki sposób, aby prowadzenie danej tablicy informacyjnej przydzielone zostało do kompetencji merytorycznych danego Wydziału.*

(akta kontroli str. 82-85)

2.2. W kontrolowanym okresie Urząd sporządził i podał do publicznej wiadomości ogółem 45 wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, najmu, dzierżawy albo użyczenia.

Badanie w zakresie prawidłowości upublicznienia wykazów nieruchomości przeznaczonych do udostępnienia (ogółem siedmiu nieruchomości²⁵) wykazało, że każdorazowo wykazy były udostępniane na okres 21 dni w siedzibie Starostwa oraz na stronie BIP.

²² Do którego zadań przypisano realizację obowiązków, o których mowa w przepisie § 15 ust. 1 oraz 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie BIP.

²³ Badaniem objęto ewidencję wniosków (spraw) prowadzoną w Wydziale Budownictwa i Ochrony Środowiska.

²⁴ Na drugim i trzecim piętrze budynku.

²⁵ Badaniem objęto siedem wykazów, tj. sprawy: GK.6840.6.2018, GK.6845.7.2020, GK.6840.6.2021, GK.6845.8.2020, GK.6845.6.2021, GK.6845.8.2021, GK.6845.21.2021, oraz GK.6845.6.2021.

(akta kontroli str. 89-117)

Oględziny tablicy informacyjnej²⁶ przeprowadzone w toku kontroli wykazały, że znajdowały się na niej wykazy aktualnie przeznaczonych do zbycia, najmu, dzierżawy albo użyczenia nieruchomości²⁷ (o analogicznej treści jak zamieszczone w BIP).

(akta kontroli str. 118-119)

2.3. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2022 r. do Starostwa wpłynęło łącznie 169 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z tego:

- 74 wnioski w 2020 r. (w tym 43 wnioski dotyczyły udostępnienia informacji publicznej, 27 wniosków udostępnienia informacji przetworzonej oraz cztery wnioski o wgląd do dokumentów urzędowych),
- 77 wniosków w 2021 r. (w tym: 49 wniosków dotyczyło udostępnienia informacji publicznej, 23 wnioski udostępnienia informacji przetworzonej oraz pięć wniosków o wgląd do dokumentów urzędowych),
- 18 wniosków w I kw. 2022 r. (w tym: 15 wniosków dotyczyło udostępnienia informacji publicznej oraz trzy wnioski udostępnienia informacji przetworzonej).

Analiza sposobu załatwienia ww. wniosków wykazała m.in., że:

- w przypadku wniosków z 2020 r.: zapewniono wgląd do dokumentów we wszystkich (czterech) przypadkach, zgodnie z wnioskiem udostępniono informację publiczną we wszystkich 43 przypadkach oraz w 26 przypadkach udostępniono informację przetworzoną, natomiast w jednym przypadku odmówiono udostępnienia informacji przetworzonej w części;
- w przypadku wniosków z 2021 r.: we wszystkich przypadkach zapewniono wgląd do dokumentów, a także udostępniono informację publiczną, w tym przetworzoną;
- w przypadku wniosków z 2022 r. (I kw.): we wszystkich przypadkach udostępniono informację publiczną, w tym przetworzoną;

(akta kontroli str. 121)

W kontrolowanym okresie wydano jedną decyzję o odmowie udostępnienia w części informacji przetworzonej²⁸. Analiza dokumentacji ww. sprawy wykazała, że:

- wnioskodawca (sp. z o.o.) zażądał od Organu informacji (sześć pytań) dotyczących emisji obligacji przez Powiat w roku 2019, w tym m.in. wysokości prowizji agenta emisji obligacji oraz marż dla poszczególnych serii obligacji;
- z uwagi na postanowienia umowy z agentem emisji obligacji dotyczące nieudostępniania informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa oraz po uprzednim uzyskaniu stanowiska agenta odnośnie zgody na udostępnienie tajemnicy przedsiębiorstwa (agent nie wyraził zgody) Organ wydał decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia w części (odmówił wnioskodawcy odpowiedzi na dwa z sześciu pytań), natomiast w przypadku pozostałych pytań udostępnił żądane informacje;

²⁶ Tablica ta znajdowała się w ogólnodostępnym holu budynku głównego siedziby Starostwa (na II. piętrze).

²⁷ W dniu oględzin na tablicy zamieszczono trzy wykazy dotyczące pięciu nieruchomości, tj. sprawy: GK.6840.2.2021, GK.6840.5.2021, GK.6840.6.2021, GK.6840.4.2020 oraz GK.6821.29.2022.

²⁸ Decyzja Nr FN.1431.2.2020 z dnia 2 września 2020 r.

- decyzja Starosty o odmowie udostępnienia informacji publicznej w części, została wydana w wymaganym terminie oraz zawierała elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹, w tym w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne wraz z powołaniem podstawy prawnej (art. 5 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o d.i.p.), a także pouczenie o prawie złożenia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze (dalej: SKO).

(akta kontroli str. 122)

W kontrolowanym okresie nie odnotowano:

- odwołania do SKO od ww. decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w części;
- skarg do WSA na przewlekłe działanie Organu w związku ze złożonymi wnioskami o udostępnienie informacji publicznej;
- skarg do WSA na bezczynność Organu w związku ze złożonymi wnioskami o udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 123-125)

2.4. Badanie dziewięciu spraw w zakresie terminowości i prawidłowości udostępniania informacji publicznej na wniosek³⁰ wykazało m.in., że Organ:

- każdorazowo udostępniał informacje w zakresie i w formie – zgodnie z żądaniem wnioskodawcy;
- w każdym przypadku dotrzymano 14-dniowego terminu na udostępnienie informacji publicznej (informacje zostały udostępnione od 1 do 14 dni od złożenia wniosku o ich udostępnienie / powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej);
- udostępnienie informacji następowało każdorazowo zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, tj. w sześciu przypadkach drogą elektroniczną, a w trzech przypadkach wnioskodawca odebrał w siedzibie Starostwa;
- informacje dotyczące objętych badaniem spraw były każdorazowo ujmowane w ewidencji.

(akta kontroli str. 126-127)

2.5. W kontrolowanym okresie Starostwo nie ponosiło kosztów związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a także kosztów wynikających z nieprawidłowego udostępniania informacji publicznej – brak takich spraw (postępowań przed WSA / NSA).

(akta kontroli str. 121-125, 128)

2.6. W kontrolowanym okresie Starostwo w 26 sprawach (z tego w 2020 r. – 10, w 2021 r. – 10 oraz w I. kw. 2022 – sześciu) zobowiązało wnioskodawców do uiszczenia opłaty z tytułu poniesienia dodatkowych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o d.i.p. Łączna wysokość ww. opłat wyniosła 473,20 zł, z tego w 2020 r. – 88,70 zł, w 2021 r. – 174,75 zł oraz w I. kw. 2022 – 209,75 zł (opisanych w pkt. 1.3. i w nieprawidłowości nr 3 pierwszego obszaru).

²⁹ Dz. U. 2021 r. poz. 735, ze zm.

³⁰ Badaniem objęto ogółem dziewięć wniosków po trzy z lat 2020-2022 r. (1 kw.).

Badanie dziewięciu spraw w zakresie terminowości powiadamiania wykazało m.in., że:

- w każdym przypadku Organ powiadomił wnioskodawcę o wysokości opłaty (wskazywano konkretną kwotę), przy czym w ośmiu przypadkach powiadomienie nastąpiło w wymaganym terminie, natomiast w jednym przypadku³¹ po upływie 14 dni od dnia założenia wniosku, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- w żadnym przypadku wnioskodawca po ww. powiadomieniu nie dokonał zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji oraz nie wycofał wniosku;
- udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następowało każdorazowo przed upływem 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty;

(akta kontroli str. 55-60, 64-65, 126-127)

2.7. Zgodnie z ustawą o d.i.p. na stronie BIP opublikowane zostały aktualne informacje dotyczące: 1) statusu prawnego i formy prawnej, 2) organizacji Starostwa, 3) przedmiotu działalności i kompetencji Powiatu, 4) organów i osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji, 5) sposobów przyjmowania i załatwiania spraw, 6) naborów kandydatów do zatrudnienia, 7) majątku powiatu, 8) danych kontaktowych koordynatora do spraw dostępności, 9) raportu o stanie dostępności przestrzeni publicznej osobom ze szczególnymi potrzebami; 10) planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej osobom ze szczególnymi potrzebami.

Natomiast brak było informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o d.i.p.), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto oględziny metryk (metadane) załączonych do ww. grup informacji wykazały, że były one kompletne za wyjątkiem informacji dotyczących 1) statusu prawnego i formy prawnej, 2) organizacji Starostwa, 3) przedmiotu działalności i kompetencji Powiatu, w których brak było danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji oraz danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP (wpisano *Administrator*), natomiast w przypadku informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw brak było jakichkolwiek danych (brak metryki), o których mowa w przepisie art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy d.i.p., co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 55-60, 129-132, 189-197)

2.8. W okresie objętym kontrolą na stronie BIP zostały opublikowane oświadczenia majątkowe Starosty, Wicestarosty, Sekretarza, Skarbnika, osób kierujących powiatowymi jednostkami organizacyjnymi i prawnymi, a także oświadczenia majątkowe radnych oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty.

³¹ SOB.1431.42.2020.

Badanie w zakresie zamieszczania przy opublikowanych oświadczeniach majątkowych (ogółem 97 oświadczeń³²) danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt. 1-4 ustawy o d.i.p. wykazało m.in., że:

- w każdym przypadku oznaczono opublikowane oświadczenie danymi określającymi podmiot udostępniający informację (art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy o d.i.p.);
- w każdym przypadku oznaczono opublikowane oświadczenie danymi określającymi czas wytworzenia informacji i czas jej udostępnienia (art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o d.i.p.);
- w 40 przypadkach opublikowane oświadczenia oznaczono danymi określającymi tożsamość osoby, która odpowiada za treść informacji, natomiast w pozostałych 57 przypadkach (59% objętych badaniem) jako osobę odpowiedzialną za treść informacji (art. 8 ust. 6 pkt 2 ustawy o d.i.p.) błędnie wskazywano – składającego oświadczenia (sporządzającego), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 68 przypadkach opublikowane oświadczenia oznaczono danymi określającymi tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP, natomiast w pozostałych 29 przypadkach (30% objętych badaniem) jako osobę odpowiedzialną za wprowadzenie informacji do BIP (art. 8 ust. 6 pkt 3 ustawy o d.i.p.) błędnie wskazywano – *Administradora systemu*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Stwierdzono również cztery przypadki zaniechania ustawowych działań Organu w związku z niezłożeniem przez osoby zobowiązane oświadczeń majątkowych³³ wg stanu na dzień rozwiązania umowy o pracę³⁴, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 55-60, 133-149)

2.9. Objęte badaniem imienne wykazy głosowań radnych (po trzy z 2020, 2021 oraz I kw. 2022 roku) były publikowane na stronach BIP niezwłocznie (w dniu uzyskania przez pracownika uprawnionego do zamieszczenia informacji w BIP).

Opublikowane imienne wykazy głosowań zawierały informacje o podmiocie udostępniającym informację, danych osoby, która wytworzyła i wprowadziła informację do BIP oraz oznaczenie czasu wytworzenia i udostępnienia informacji³⁵.

(akta kontroli str. 144-146)

2.10. W kontrowanym okresie radni złożyli ogółem 12 interpelacji i zapytań, z tego w roku 2020 – trzy, w roku 2021 r. – osiem oraz w I kw. 2022 – jedną.

Badanie siedmiu losowo wybranych zapytań / interpelacji wykazało, że:

- wszystkie odpowiedzi były udzielane w terminie 14 dni od złożenia;

³² Z tego: 30 oświadczeń radnych powiatowych, 25 oświadczeń osób kierujących powiatowymi jednostkami organizacyjnymi i prawnymi, 33 oświadczeń osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Starosty oraz dziewięć oświadczeń kierownictwa Urzędu (starosta, wicestarosta, skarbnik, sekretarz).

³³ Dotyczy: Dyrektora I LO z Oddziałami Dwujęzycznymi we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 30 listopada 2020 r., Dyrektora I Zespołu Szkół we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 sierpnia 2020 r., Dyrektora I LO z Oddziałami Dwujęzycznymi we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 grudnia 2021 r. oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji i Dróg w Starostwie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 stycznia 2022 r.

³⁴ Zgodnie z art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym.

³⁵ Art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

- niezwłocznie po udzieleniu odpowiedzi na złożone zapytania i interpelacje odpowiedzi były publikowane w BIP, przy czym w pięciu przypadkach publikacja nastąpiła tego samego dnia, a w dwóch przypadkach w następnym dniu roboczym od przekazania odpowiedzi (wpływu do Biura Rady);
- zamieszczane w BIP informacje zostały opatrzone danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p. w sześciu przypadkach, natomiast w jednym przypadku w metryce informacji jako osobę, która odpowiada za treść informacji wskazano *Powiat Wschowski*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 55-60, 147-149)

2.11. Badanie ośmiu losowo wybranych sesji Rady Powiatu (po trzy z 2020, 2021 oraz wszystkie dwie z I kw. 2022 roku) wykazało m.in., że:

Na transmitowanie obrad sesji Rady Powiatu zawarto umowę z firmą zewnętrzną³⁶.

W BIP poprzez dedykowaną zakładkę *Transmisje sesji* podzakładki *Aktualne* oraz *Archiwum* udostępniono zbiorczą i aktualizowaną listę nagrań archiwalnych oraz adresy internetowe transmisji na żywo.

Lista ta zawierała linki do nagrań audio-wideo z obrad Rady Powiatu, natomiast same nagrania nie były dostępne z poziomu BIP Starostwa (na stronie BIP zamieszczono jedynie odnośniki zawierające adres do zewnętrznego względem strony BIP źródła), co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ww. informacje zostały opatrzone danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 oraz pkt 4 ustawy o d.i.p., natomiast informacje te nie zostały oznaczone danymi określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji (art. 8 ust. 6 pkt 2 ustawy o d.i.p) oraz danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP (art. 8 ust. 6 pkt 3 ustawy o d.i.p) – w metryce w obu przypadkach wpisano *Administrator*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 55-60, 150-188)

2.12. Na stronie BIP Starostwa udostępniono 16 lipca 2020 r. w zakładce *Dostępność* dane kontaktowe do koordynatora ds. dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami³⁷, w dniu 19 kwietnia 2021 r.³⁸ Raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁹ (zakładka pod taką samą nazwą), a w dniu 9 marca 2022 r. Plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁴⁰.

Zamieszczone informacje opatrzone zostały danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p., za wyjątkiem informacji dotyczących udostępnienia danych koordynatora ds. dostępności – w metryczce jako osobę, która odpowiada za treść

³⁶ Umowa z dnia 12 października 2018 r. (w okresie od 12 października 2018 r. do 11 października 2021 r.) i umowa z dnia 13 października 2021 r. (w okresie od 12 października 2021 r. do 11 października 2024 r.).

³⁷ Powołany Zarządzeniem Starosty Nr 119/2020 z dnia 16 lipca 2020 r. na podstawie art. 14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062, ze zm.).

³⁸ Według stanu na dzień 01.01.2021 r.

³⁹ Zgodnie art. 58 ustawy zapewnieniu dostępności pierwszy raport w tym zakresie został sporządzony do 3 marca 2021 r.

⁴⁰ Sporządzony w dniu 9 marca 2022 r.

informacji wskazano Powiat Wschowski, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 55-60, 189-198)

2.13. W zakresie sposobu zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępniania informacji w BIP oraz zabezpieczenia informacji w BIP przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobu tych stron ustalono⁴¹ m.in., że:

- każdy z administratorów/redaktorów BIP posiadał własny login i hasło. W przypadku administratora głównego login i hasło startowe zostały nadane przez firmę instalującą oprogramowanie w Urzędzie i od razu zmienione. Pozostałym administratorom/redaktorom loginy i hasła startowe zostały nadane przez administratora głównego;
- przy wprowadzaniu informacji, data ich wprowadzenia do BIP, data ich udostępnienia i data zmiany ustawiane są automatycznie w oparciu o mechanizmy weryfikacji poprawności czasu na serwerach. System dopuszcza jedynie ręcznie wpisanie daty wytworzenia informacji. Użytkownikiem wprowadzającym/zmieniającym informację mógł być tylko administrator/redaktor zalogowany w rzeczywistym czasie wprowadzania informacji do systemu i to jego tożsamość była automatycznie zapisywana w rejestrze wprowadzenia/zmiany informacji;
- w celu minimalizacji ryzyka utraty danych, utraty/ograniczenia dostępności do danych zastosowano następujące zabezpieczenia: dwa niezależne źródła zasilania, redundantne łącza transmisji danych, podwójną kopię zapasową danych, realizowaną na dwóch niezależnych nośnikach danych, redundantne serwery (w przypadku niedostępności głównego serwera drugi serwer automatycznie przejmuje jego funkcje), system detekcji i gaszenia pożaru, system klimatyzacji precyzyjnej oraz całodobowy nadzór nad poprawnością działania urządzeń;
- mając na uwadze minimalizację ryzyka utraty poufności danych oraz integralności zastosowano między innymi: całodobowy monitoring (CCTV + Video IP), całodobową fizyczną ochronę obiektu, nowoczesny system antywłamaniowy system SSWiN, kontrolę dostępu do obiektu oraz wydzielonych stref bezpieczeństwa, dwie grupy firewalli, zabezpieczenie antywirusowe i antyspamowe;
- w ramach świadczonych usług, firma wykonywała podwójną kopię bezpieczeństwa codziennie, na dwa różne niezależne zewnętrzne nośniki danych;
- przydatność kopii sprawdzana była przez wykonawcę usługi (firmę zewnętrzną) raz na sześć miesięcy, pod warunkiem, że w okresie ostatnich sześciu miesięcy nie było odtwarzania kopii zapasowej. Ze sprawdzenia kopii firma nie sporządzała protokołu. Kopie zapasowe przechowywane były przez 14 dni i po tym czasie je usuwano (nadpisywano dane), a lista dostępnych

⁴¹ Zabezpieczenie informacji udostępnianych w BIP przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów danych – realizowane było poprzez firmę zewnętrzną na podstawie umowy z dnia 20 grudnia 2019 r., której przedmiotem było świadczenie usługi utrzymania strony BIP Starostwa, w tym licencji na SYSTEMDOBIP.PL, usługi hostingowe w zakresie utrzymania strony BIP, opieki technicznej BIP oraz migracji danych w związku z zakończeniem trwałości projektu Lubuski e-Urząd.

kopii znajdowała się w oprogramowaniu wykorzystywanym do zarządzania tworzeniem kopii.

(akta kontroli str. 199-200, 202-209)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły awarie (incydenty krytyczne) skutkujące zakłóceniami (utrudnieniami) w dostępności do informacji zamieszczonych w BIP.

(akta kontroli str. 201)

2.14. Odnośnie barier i utrudnień w zakresie udostępniania informacji publicznej Starosta wyjaśnił, że:

W naszej ocenie w wielu przypadkach prawo do udzielania informacji publicznej jest nadużywane poprzez firmy konkurencyjne wykorzystujące przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej do pozyskiwania informacji handlowej na temat podmiotów konkurencyjnych, świadczących usługi na rzecz podmiotów publicznych, np. dotyczących obsługi RODO, w zakresie świadczenia usług bezpieczeństwa informacji i audytu KRI, usług informatycznych i administratora sieci ASI, świadczenia usług Koordynatora ds. dostępności, BHP i PPOŻ, obsługi promocyjnej, brokerskiej i ubezpieczeniowej. Zapytania w szczególności dotyczą podmiotu świadczącego daną usługę, przedmiotu umowy, wysokości wynagrodzenia i okresu trwania umowy w tym realizacji obowiązków przez podmiot świadczący, wynikających z przepisów prawa i obowiązujących umów. Bariera w udostępnianiu takiej informacji jest wielość zapytań podmiotów konkurencyjnych w tym zakresie i konieczność opracowania licznych odpowiedzi, kserowania lub skanowania sporej ilości dokumentacji, często niepotrzebnej z punktu widzenia zapytującego.

W powyższym zakresie stosowanie przepisu art. 2 przepisy ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego wnioskodawcy w naszej ocenie jest nadużywane.

Pewnym rozwiązaniem i udogodnieniem w zakresie udostępniania informacji publicznej na temat zawartych umów w tym szeroko rozumianej jawności życia publicznego będzie dostępny publicznie rejestr umów dla jednostek sektora finansów publicznych o wartości powyżej 500,00 zł prowadzony za pomocą systemu teleinformatycznego Ministerstwa Finansów na podstawie art. 32a ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W naszej ocenie to rozwiązanie legislacyjne może w znaczący sposób ułatwić urzędom udzielanie informacji publicznej w/w zakresie oraz ograniczyć obowiązki biurokratyczne związane z licznymi zapytaniami i koniecznością licznego kopiowania i skanowania dokumentów dotyczących zawartych umów.

W naszej ocenie barierą w udostępnieniu informacji publicznej jest literalne stosowanie przepisu art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej dotyczącego kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej oraz przede wszystkim egzekwowanie kwot należnych z tytułu udostępnienia informacji publicznej.

Mimo obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w urzędzie dotyczących określenia kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej, ich wysokość jest często negowana i podważana przez podmioty wnioskujące o udostępnienie informacji publicznej, a tym samym często nierespektowana w zakresie obowiązku wniesienia opłaty i trudna do wyegzekwowania w trybie egzekucji administracyjnej z uwagi na jej niewielkość i trudność w ustaleniu danych wnioskodawcy, którzy kierują swoje wnioski często za pośrednictwem e-mail bez podania bardziej szczegółowych danych dotyczących adresu zamieszkania lub często braku prawdziwych danych dotyczących swojego imienia i nazwiska.

(akta kontroli str. 55-60)

2.15. Odnośnie wpływu wprowadzenia na terenie kraju stanu epidemii na udostępnianie informacji publicznej Starosta wyjaśnił, że:

W naszej ocenie wprowadzenie w marcu 2020 r. na terenie kraju stanu epidemii miało wpływ na kwestie udostępniania informacji publicznej. W tym czasie zaobserwowano wzrost wpływu wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz to, że większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej trafiała do urzędu drogą elektroniczną, częściej poprzez e-mail lub ePUAP niż w postaci pisma tradycyjnego kierowanego na sekretariat Starostwa Powiatowego we Wschowie.

W wyniku epidemii i pogorszenia się również koniunktury gospodarczej, częściej do urzędu wpływały wnioski o udostępnienie informacji publicznej, mające charakter informacji handlowej. W tym czasie wiele osób i podmiotów gospodarczych zapytywało o dane podmiotu świadczącego konkretną usługę, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia i okres trwania umowy w tym wywiązywanie się przez podmiot z realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa i obowiązujących umów.

(akta kontroli str. 55-60)

2.16. W kontrolowanym okresie na utrzymanie funkcjonalności BIP poniesiono następujące (szacunkowe) koszty:

- 2020 r. ogółem: 5,3 tys. zł, z czego kwota 3,5 tys. zł stanowiła wynagrodzenia i pochodne, a kwota 1,8 tys. zł koszty outsourcingu⁴²,
- 2021 r. ogółem: 5,6 tys. zł, z czego 3,8 tys. zł stanowiło wynagrodzenia i pochodne, a 1,8 tys. zł koszty outsourcingu,
- 2022 r (I kwartał) ogółem: 2,5 tys. zł, z czego 0,7 tys. zł to wynagrodzenia i pochodne, a 1,8 tys. zł koszty outsourcingu.

(akta kontroli str. 210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Starostwo nie udostępniało w BIP danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy o d.i.p., tj. informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

(akta kontroli str. 55-60, 129-131)

Starosta wyjaśnił, że: *Faktycznie w BIP Starostwa nie udostępnialiśmy tych danych, na co wpływ miało przede wszystkim brak dokładnej analizy, które prowadzone przez nas rejestry i ewidencji bez naruszania tajemnic ustawowo chronionych, w szczególności danych osobowych można udostępnić w BIP. Jednocześnie deklaruję, że w najbliższym czasie dokonamy analizy w tym zakresie i dopełnimy ustawowego obowiązku.*

(akta kontroli str. 55-60)

2. Z naruszeniem terminu określonego w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy o d.i.p.⁴³ w jednym przypadku⁴⁴ (na dziewięć zbadanych) Organ powiadomił wnioskodawcę o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej⁴⁵.

(akta kontroli str. 55-60, 126-127)

⁴² Koszty łącza internetowego, tworzenia i przechowywania kopii bezpieczeństwa, o outsourcingu usług informatycznych.

⁴³ Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o d.i.p. podmiot obowiązany do udostępniania informacji w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty.

⁴⁴ SOB.1431.42.2020.

⁴⁵ Wniosek wpłynął w dniu 25 listopada 2020 r., wnioskodawcę powiadomiono w dniu 10 grudnia 2020 r.

Starosta wyjaśnił, że: *Ten jednostkowy przypadek wynikał z przeoczenia. Jednocześnie deklaruję, że pracownicy zostaną szczególnie uczuleni na przestrzeganie ustawowych terminów.*

(akta kontroli str. 55-60)

3. Wbrew obowiązkowi określonymu w przepisie art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym w czterech przypadkach Organ nie wezwał osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia majątkowego w dniu rozwiązania umowy o pracę⁴⁶, pomimo stwierdzenia niedotrzymania przez zobowiązanego ustawowego terminu na złożenie oświadczenia majątkowego (art. 25c ust. 5 ww. ustawy), a w konsekwencji nie otrzymał i nie udostępnił w BIP tego oświadczenia.

(akta kontroli str. 55-60, 139-143)

Starosta wyjaśnił, że: *Faktycznie do czasu kontroli NIK zaniechaliśmy wykonania tego obowiązku. Wynikało to zarówno z braku jasnej procedury w tym zakresie, a także z niedoskonałości tego przepisu – brak jakichkolwiek sankcji za niedopełnienie tego obowiązku. Jednocześnie informuję, że jeszcze w toku kontroli wydałem zarządzenie dotyczące przyjmowania i analizowania oświadczeń majątkowych, w którym uregulowano również kwestie związane z monitorowaniem w przypadku niedopełnienia przez zobowiązanych złożenia oświadczeń, a wymagane wezwania zostały skierowane do zobowiązanych.*

(akta kontroli str. 55-60)

W toku kontroli NIK⁴⁷, zarządzeniem Nr 211/2022 z dnia 17 maja 2022 r. w sprawie przyjmowania i analizy oświadczeń majątkowych Starosta wprowadził m.in. obowiązek⁴⁸ przygotowania wezwań (monitów) do osób, które nie złożyły oświadczeń w terminie, a także wysłano stosowne wezwanie, zgodnie z art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, wzywając byłych pracowników do złożenia zaległego oświadczenia, wyznaczając dodatkowy, 14-dniowy termin na dostarczenie oświadczenia do Starostwa.

(akta kontroli str. 80-81, 140-144)

4. Badanie ośmiu losowo wybranych sesji Rady Powiatu wykazało, że wbrew przepisowi art. 15 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym nagrania obrad sesji Rady Powiatu nie były udostępniane bezpośrednio w BIP Starostwa. Na stronie BIP zamieszczono jedynie odnośniki zawierające adres do zewnętrznego względem strony BIP źródła m.in. pod adresami:

<https://www.youtube.com/watch?v=vF71MFaSxnl>,

<https://player.posiedzenia.pl/?id=kgUfBqkaOxH348jiJwCrVFXOGLAYd5EgGu0GfhBs69Wzma15DeWOZsdkZtCtYwU1>,

<https://portal.posiedzenia.pl/WSCHOWA?action=video&id=a05oSrNI6P0B8QeaKb7moGBm9STfFKg2PFYtPnROMTfhcdpnNZE9XrktRTOjvdtf>, pod którymi dostępne były nagrania sesji Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 55-60, 150-174)

Starosta wyjaśnił, że: *Taki sposób udostępniania nagrań z sesji Rady Powiatu nie był dotychczas kwestionowany i wydaje się praktyką dość powszechną również w innych*

⁴⁶ Dotyczy: Dyrektora I LO z Oddziałami Dwujęzycznymi we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 30 listopada 2020 r., Dyrektora I Zespołu Szkół we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 sierpnia 2020 r., Dyrektora I LO z Oddziałami Dwujęzycznymi we Wschowie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 grudnia 2021 r. oraz Naczelnika Wydziału Komunikacji i Dróg w Starostwie – rozwiązano stosunek pracy z dniem 31 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Pisma (wezwania) zostały skierowane do wszystkich (czterech) zobowiązanych w dniu 4 maja 2022 r.

⁴⁸ Obowiązek został przypisany do zadań Kierownika ds. Oświaty i Kadr w Wydziale Organizacyjnym, Edukacji i Spraw Społecznych.

j.s.t., a także wynikał z umów zawartych z wykonawcą tej usługi. Jednocześnie deklaruję, że w najbliższym czasie dokonamy analizy możliwości technicznych udostępniania tych nagrań bezpośrednio w BIP Starostwa.

(akta kontroli str. 55-60)

5. Niezgodnie z wymogiem określonym w przepisie art. 8 ust. 6 pkt 2-4 ustawy o d.i.p. informacje zamieszczane w BIP nie zostały oznaczone (brak lub błędne dane w metryce⁴⁹) danymi dotyczącymi: czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia⁵⁰ (art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy), danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji⁵¹ (art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do BIP⁵² (art. 8 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 55-60, 129-132, 133-149, 150-156, 189-191)

Starosta wyjaśnił, że: *W mojej ocenie skala tego naruszenia (błąd systemowy) wskazuje na konieczność szczególnego uczulenie pracowników na rzetelne wypełnianie metryczek. Jednocześnie informuję, że wszyscy pracownicy zostaną pouczeni o rzetelnym wypełnieniu metryczek dotyczących udostępnianych informacji, a zapisy w tym zakresie znajdują się również w planowanej do opracowania procedurze wewnętrznej dotyczącej udostępniania informacji publicznej.*

(akta kontroli str. 55-60)

OCENA CZĄSTKOWA

W sposób rzetelny i zgodny z obowiązującymi wymogami prawa zapewniono zainteresowanym udział w posiedzeniach organów kolegialnych Powiatu i wgląd do dokumentów urzędowych, a także udostępniano informacje publiczne w drodze wywieszenia w siedzibie Starostwa. Prawidłowo i w wymaganych terminach udostępniano również informacje publiczne na wniosek, a odmowa udzielenia informacji była uzasadniona. Nie stwierdzono również przypadków bezczynności lub przewlekłości działań Organu przy procedowaniu wniosków o udostępnianie informacji publicznej.

Na stronie BIP udostępniano wymagane dane, w tym objęte badaniem informacje dotyczące głosowań radnych, treści interpelacji i zapytań radnych oraz udzielonych odpowiedzi, naborów pracowników, a także oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych. Natomiast wbrew wymogom prawa nie publikowano w BIP informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych oraz nagrań z sesji Rady Powiatu (w BIP publikowano linki przekierowujące do odtworzenia nagrań z zewnętrznych stron sieci teleinformatycznej). Ponadto w znacznej części informacji zamieszczonych w BIP metryczki nie zawierały wymaganych danych⁵³.

⁴⁹ Przykładowo zamiast danych określających tożsamość osób, odpowiedzialnych za wytworzenie i upublicznienie informacji w metryczce podawano: *Powiat Wschowski, Administrator danych*.

⁵⁰ Dotyczyło to jednej informacji, tj. o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw - brak było jakichkolwiek danych (brak metryczki);

⁵¹ Dotyczyło to ogółem 71 informacji, w tym: informacji dotyczących statusu prawnego i formy prawnej, organizacji Starostwa, przedmiotu działalności i kompetencjach Powiatu, informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, danych koordynatora ds. dostępności, 57 (na 97 zbadanych) oświadczeń majątkowych, jednej (z siedmiu zbadanych) interpelacji / zapytań radnych oraz ośmiu (wszystkich zbadanych) nagrań sesji Rady Powiatu.

⁵² Dotyczyło to ogółem 41 informacji, w tym: informacji dotyczących statusu prawnego i formy prawnej, organizacji Starostwa, przedmiotu działalności i kompetencjach Powiatu, informacji o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, 29 (na 97 zbadanych) oświadczeń majątkowych oraz ośmiu (wszystkich zbadanych) nagrań sesji Rady Powiatu.

⁵³ Tj. danych określających tożsamość osób, odpowiedzialnych za wytworzenie i upublicznienie informacji oraz czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag, natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, sformułowała następujące wnioski:

1. Wprowadzenie wewnętrznych procedur określających przebieg procesu ewidencjonowania oraz udostępniania informacji publicznej na wnioski oraz w BIP.
2. Uchylenie regulacji wewnętrznych dotyczących pobierania opłat ryczałtowych (cennikowych) za udostępnianie informacji publicznej, a do tego czasu zaniechanie ich stosowania.
3. Rzetelne prowadzenie ewidencji wniosków (spraw) o udostępnienie informacji publicznej.
4. Udostępnianie w BIP informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.
5. Terminowe powiadamianie wnioskodawców o wysokości opłaty za udostępnianie informacji publicznej.
6. Podawanie w informacjach udostępnianych w BIP (w metrykach) wymaganych danych określających tożsamość osób, odpowiedzialnych za wytworzenie i upublicznienie informacji oraz czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia.
7. Udostępnianie nagrań z sesji Rady Powiatu bezpośrednio w BIP Starostwa.

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 Zielonej Górze. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 30 maja 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Mariusz Kniat
doradca prawny

p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis