



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Warszawa, 01 sierpnia 2024 r.

BP-UI.0911.1.2024.ID.5

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) Biuro Prawne przeprowadziło w dniach 23-30 kwietnia 2024 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie, ul. Bazylianówka 46, 20-144 Lublin, zwanej w dalszej części również „RDOŚ”, kontrolę w zakresie prawidłowości udostępniania informacji publicznej i informacji o środowisku za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. Kontrola odbyła się w trybie zdalnym (on-line).

W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki kontrolowanej był pan Arkadiusz Iwaniuk. Od 8 marca 2024 r. funkcję tę pełni pani Beata Sielewicz.

W związku z ustaleniami dokonanymi w trakcie kontroli oraz oceną badanej działalności przedstawiam wystąpienie pokontrolne.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod numerem 4.

Ustalenia kontroli

Na podstawie przekazanych przez RDOŚ wykazów zawierających informacje o realizowanych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz informacji o środowisku zespół kontrolujący wybrał i przeanalizował 18 spraw, w tym:

- 1) 6 dotyczących udostępnienia informacji publicznej, oznaczonych sygnaturami:
WSI.0123.4.2021; WSI.0123.12.2021, WSI.0123.2.2022, WSI.0123.14.2022,
WSI.0123.1.2023, WSI.0123.2.2023;
- 2) 12 dotyczących udostępnienia informacji o środowisku, oznaczonych sygnaturami:
WSI.402.38.2021, WSI.402.188.2021, WSI.402.210.2021, WSI.402.229.2021,
WSI.402.66.2022, WSI.402.91.2022, WSI.402.93.2022, WSI.402.165.2022,
WSI.402.14.2023, WSI.402.90.2023, WSI.402.165.2023, WSI.402.274.2023.

Dokumentacja powyższych spraw przekazana została zespołowi kontrolerów w formie elektronicznej.

Poniżej przedstawiono ustalenia z kontroli.

Informacja publiczna

W projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazano, że odpowiedź udzielona w sprawie o sygnaturze: **WSI.0123.4.2021**, jest niepełna. Wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie fotokopii wszystkich dokumentów wymienionych w piśmie o sygnaturze: WOOS.070.41.2020.KPR. W odpowiedzi udostępnione zostały cztery pisma Urzędu Miasta Lublin kierowane do RDOŚ. W tym pismo Urzędu Miasta z 18 grudnia 2020 r., jednak bez przekazanych RDOŚ przy tym piśmie dokumentów, tj. kopii załączników do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, mimo że wnioskodawca wymienił je w swoim wniosku. W aktach sprawy znajduje się także decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, o udostępnienie której również zwrócił się wnioskodawca.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: „Regionalny Dyrektor”) w piśmie do wnioskodawcy z 19 lutego 2021 r. stwierdził jedynie, że nie jest organem, który rozpatruje wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i nie posiada oryginałów tych dokumentów. RDOŚ rzeczywiście może nie mieć oryginałów dokumentów, jednak jest w posiadaniu kopii dokumentów, które zostały do niej przekazane przez Urząd Miasta. Nie jest zatem zrozumiałym powód, dla którego wniosek w tym zakresie nie został rozpatrzony.

W nawiązaniu do notatki pracownika z 17 lutego 2021 r., jeśli jakieś pisma są już w posiadaniu wnioskodawcy (np. zostały już wcześniej udostępnione), a zostały wymienione w piśmie, do którego odnosi się wnioskodawca w swoim wniosku to pożądane jest zawarcie takiej informacji w odpowiedzi.

Regionalny Dyrektor odniósł się do zastrzeżeń w tej sprawie w piśmie z 28 czerwca 2024 r., znak: WOA.0911.1.2024.AS, stwierdził m.in. że kopie dokumentów, które nie były poświadczane za zgodność z oryginałem, nie stanowią dokumentów, gdyż nie zawierały oryginalnych podpisów ich wystawców, które stanowią *conditio sine qua non* istnienia dokumentów. Z tego powodu nie zostały one udostępnione.

Zastrzeżenie oddalono. Odgórne założenie, że wszelkie kopie dokumentów nie stanowią informacji publicznej nie jest prawidłowe. Należy zauważyć, że do udostępniania informacji publicznej zobowiązane są podmioty będące w posiadaniu takich informacji, a organ rozważając czy dany dokument stanowi informację publiczną powinien zbadać także inne aspekty, nie opierając się wyłącznie na tym czy stanowi on kopię czy oryginał. Całość stanowiska w tej sprawie przedstawiona została w piśmie Biura Prawnego z 16 lipca 2024 r., znak: BP-UI.0911.1.2024.ID.4.

Wniosek w sprawie o sygnaturze: **WSI.0123.12.2021** zawiera żądanie udostępnienia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raportu o oddziaływaniu

przedsięwzięcia na środowiskowo wraz z ewentualnymi uzupełnieniami i wyjaśnieniami – są to dokumenty zawierające informacje o środowisku i jego ochronie. Przedmiotowy wniosek powinien zatem zostać rozpatrzony w oparciu o przepisy ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.; dalej: „u.o.o.ś.”).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.o.o.ś. zarówno informacja o wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jak i informacja o raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko umieszczane są w publicznie dostępnym wykazie danych zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (dalej: „PDWD”). W myśl art. 14 ust. 3 tej ustawy dokumenty, o których informacja publikowana jest w PDWD, powinny zostać udostępnione w terminie 3 dni od dnia wpływu wniosku do organu. RDOŚ dokonał błędnej kwalifikacji wniosku i nie dotrzymał ustawowego terminu udzielenia odpowiedzi w zakresie udostępnienia tych dokumentów.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.0123.2.2022** udzielona została z przekroczeniem terminu wskazanego w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; „u.d.i.p”). Wniosek wpłynął na skrzynkę elektroniczną urzędu 2 lutego 2022 r. Regionalny Dyrektor pismem z 15 lutego 2022 r. (wysłanym 16 lutego 2022 r.) wezwał wnioskodawcę do uszczegółowienia złożonego żądania w zakresie pkt 4. Jednocześnie w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku, Regionalny Dyrektor nie ustosunkował się do pozostałych pytań zawartych we wniosku, nie przedłużono także terminu załatwienia sprawy. Pismo zawierające odpowiedzi na wszystkie pytania z wniosku z 2 lutego 2022 r. (uzupełnionym 18 lutego 2022 r.) przekazane zostało wnioskodawcy 4 marca 2022 r.

W projekcie wystąpienia pokontrolnego w sprawie o sygnaturze: **WSI.0123.14.2022**, wskazano, że w przypadku gdy organ nie udostępnia części wnioskowanych informacji ze względu na to, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa, to powinien w tym zakresie wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zamieszczenie w odpowiedzi wzmianki, o tym, że z dokumentu zostały usunięte informacje z uwagi na to, że stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, albo że dokumenty stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa i nie mogą zostać udostępnione nie jest wystarczające.

Ponadto wniosek z 14 listopada 2022 r. dotyczy udostępnienia pełnej dokumentacji zamówienia. Regionalny Dyrektor przy piśmie z 25 listopada 2022 r. udostępnił tylko dwa dokumenty, które zostały wyszczególnione przez wnioskodawcę we wniosku. Regionalny Dyrektor w żaden sposób nie odniósł się w odpowiedzi do pozostałej części żądania.

Regionalny Dyrektor odniósł się do zastrzeżeń w tej sprawie w piśmie z dnia 28 czerwca 2024 r., znak: WOA.0911.1.2024.AS. Wskazał, że wnioskowany formularz ofertowy został udostępniony w zanonimizowanej formie, w związku z tym Regionalny Dyrektor nie widział podstaw aby jednocześnie wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wskazał także, że przy piśmie z 25 listopada 2022 r. udostępnione zostały dokumenty wyszczególnione przez wnioskodawcę, a z uwagi na to, że wniosek stanowił kontynuację wcześniejszych wystąpień uznano, że przekazane dokumenty stanowić będą kompletną dokumentację w sprawie.

Przyjęto wyjaśnienie dotyczące zakresu udostępnionych informacji. Oddalono natomiast zastrzeżenie w zakresie niewydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Organ powinien wykazać, że informacja ma charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość jej udostępnienia i przeważającą nad zasadą jawności, a ocena powinna być dokonana i przedstawiona w uzasadnieniu decyzji o odmowie takiej informacji. Całość stanowiska w tej sprawie przedstawiona została w piśmie Biura Prawnego z 16 lipca 2024 r., znak: BP-UI.0911.1.2024.ID.4.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.0123.1.2023** udzielona została z przekroczeniem terminu wskazanego w u.d.i.p. Najpóźniej informacja powinna zostać udostępniona 18 września 2023 r., RDOŚ przesłała odpowiedź wnioskodawcy 11 października 2023 r. Z notatki służbowej dołączonej do sprawy wynika, że zwłoka w udzieleniu odpowiedzi wynikała z nieobecności pracownika. Okoliczność taka jednak nie zwalnia organu z zachowania terminu ustawowego.

Odnosnie do zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy o sygnaturze: **WSI.0123.2.2023** należy zauważyć, że ponaglenie na podstawie art. 37 ustawy z 14 kwietnia 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: „k.p.a.”) nie przysługuje w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej. Nie należy zatem dołączać do takiego zawiadomienia pouczenia o możliwości złożenia do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) ponaglenia w związku z bezczynnością organu bądź przewlekłością prowadzonego postępowania.

Zgodnie z u.d.i.p., organ zawiadamiając wnioskodawcę o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy informuje także o powodach, dla których odpowiedź nie mogła zostać udzielona w terminie. W uzasadnieniu zawiadomienia należałoby zatem, oprócz poinformowania o zaistnieniu okoliczności, które uniemożliwiły załatwienie sprawy w terminie, wskazać jakie są to okoliczności.

Ponadto Regionalny Dyrektor wyznaczył w zawiadomieniu nowy termin załatwienia sprawy na 31 stycznia 2024 r., a 29 stycznia 2024 r. wystosował do wnioskodawcy wezwanie do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego wezwania.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z u.d.i.p. termin realizacji wniosku może zostać przedłużony maksymalnie do dwóch miesięcy od dnia wpływu wniosku do urzędu (w tej sprawie do 5 lutego 2024 r.), Regionalny Dyrektor pozostawił sobie niewiele czasu na ewentualne wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

Informacja o środowisku

W projekcie wystąpienia pokontrolnego w sprawach, w których naliczona została opłata za udostępnianie informacji o środowisku, zwrócono uwagę na następujące kwestie.

W odpowiedzi z 15 kwietnia 2021 r. w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.38.2021** (drugiej w tej sprawie) naliczona została opłata za udostępnienie informacji o środowisku w wysokości 5 zł. W wyjaśnieniach przesłanych przez RDOŚ, wskazano, że przygotowanie odpowiedzi wymagało wyszukania 3 dokumentów, tj. zestawień wniosków i decyzji derogacyjnych za lata: 2019, 2020 i 2021. Kwestią wątpliwą jest czy wyszukanie tych dokumentów (przygotowywanych w wersji elektronicznej i z ostatnich kilku lat) wymaga naliczenia takiej opłaty. Ponadto, jeżeli organ uznał, że konieczne jest naliczenie opłaty, to wydawałoby się, że powinna ona zostać naliczona już przy pierwszej odpowiedzi udzielonej przy piśmie z 7 kwietnia 2021 r., w której organ wymienił jakiego rodzaju podmioty ubiegały się o wydanie zezwoleń, w jaki sposób płoszono ptaki oraz nałożonym warunkom, co do konieczności posiadania stosownych uprawnień i zezwoleń przez podmiot realizujący to działanie.

Podobna wątpliwość pojawia się przy naliczeniu opłaty za udostępnienie informacji o środowisku w sprawach, w których przygotowanie odpowiedzi wymaga weryfikacji rejestrów np. rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku albo rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Przygotowanie odpowiedzi w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.93.2022** wymagało weryfikacji czy ww. rejestrach figurują wskazane przez wnioskodawcę działki. Działki nie zostały odnalezione w rejestrach, a za wyszukanie informacji naliczona została opłata w wysokości 5 zł. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 listopada 2010 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 120) opłata za wyszukiwanie informacji wynosi 5 zł, jeżeli wymaga wyszukania do dziesięciu dokumentów, co sugeruje, że w tym przypadku wyszukiwanym „dokumentem” były ww. rejestry. Rejestry nie wymagają wyszukiwania, więc pobranie opłaty nie wydaje się uzasadnione.

Należy również pamiętać, że zgodnie z art. 26 ust. 2 u.o.o.ś. za wyszukiwanie informacji, a także za przekształcanie informacji w formę wskazaną we wniosku, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie władze publicznej pobierają opłaty w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty. Trudno uznać weryfikację ww. rejestrów za czynność, która uzasadnia naliczenie takich kosztów.

Regionalny Dyrektor odniósł się do powyższych zastrzeżeń w piśmie z 28 czerwca 2024 r., znak: WOA.0911.1.2024.AS. Wskazał, że opłaty za udostępnienie informacji o środowisku w sprawach, w których przygotowanie odpowiedzi wymagało weryfikacji rejestrów lub prowadzonych przez organ zestawień naliczane są zgodnie z przepisami u.o.o.ś., w tym z art. 26 ust. 2. Opłacie podlega „wyszukiwanie informacji”, przy czym pojęcie „informacja” jest zakresowo szersze niż pojęcie „dokumentu”, użyte w przepisach normujących sposób naliczania opłaty. Wyszukiwany dokument może – ale nie musi – zawierać żądanej informacji, niewątpliwie jednak także jest informacją.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 1 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1154/22, w przypadku gdy udzielenie informacji nie ma miejsca w siedzibie organu to wyszukiwanie informacji, w tym także w formie dokumentów, o których mowa w art. 21 u.o.o.ś., jest odpłatne, gdyż zastosowanie w takim przypadku znajduje art. 26 ust. 2 ustawy.

Powyższe wyjaśnienia przyjęto, jednak biorąc pod uwagę brzmienie art. 26 ust. 2 u.o.o.ś. (opłatę pobiera się w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty), nie podziela się stanowiska Regionalnego Dyrektora, aby w każdym przypadku naliczanie takiej opłaty było uzasadnione. Nawet jeśli jest ona niewygórowana.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.188.2021** udzielona została z przekroczeniem terminu na udostępnienie informacji wskazanym w u.o.o.ś. Z notatki dodanej do akt sprawy wynika, że opóźnienie wyniosło 9 dni i wynikało z nieobecności pracownika. Należy jednak zaznaczyć, że na część wniosku dotyczącą udostępnienia dokumentacji przedsięwzięcia, a dokładniej dokumentów, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.o.o.ś. (np. wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), odpowiedź powinna zostać udzielona w terminie 3 dni od dnia wpływu wniosku do urzędu, co wynika z art. 14 ust. 3 ustawy u.o.o.ś.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.229.2021** udzielona została z przekroczeniem terminu na udostępnienie informacji wskazanym w u.o.o.ś. Odpowiedź powinna zostać wysłana do wnioskodawcy najpóźniej 22 stycznia 2022 r., tymczasem, mimo że pismo Regionalnego Dyrektora datowane jest na 21 stycznia 2022 r., to wysłane zostało na skrzynkę elektroniczną wnioskodawcy 25 stycznia 2022 r.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.165.2022** udzielona została z przekroczeniem terminu na udostępnienie informacji wskazanym w u.o.o.ś. Wniosek wpłynął do organu

23 sierpnia 2022 r., termin na udostępnienie informacji mijał zatem 23 września 2022 r. Odpowiedź udzielona została natomiast 12 października 2022 r. RDOŚ pismem z 2 września 2022 r., znak: WSI.402.165.2022.BS.1, zwrócił się co prawda do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku poprzez wskazanie dokładnej lokalizacji planowanej inwestycji, nie sprawiło to jednak, że termin na udzielenie informacji został zawieszony do czasu doprecyzowania wniosku.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.90.2023** udzielona została z przekroczeniem terminu na udostępnienie informacji wskazanym w u.o.o.ś. Odpowiedź powinna zostać wysłana do wnioskodawcy najpóźniej 21 kwietnia 2023 r., tymczasem podobnie jak w sprawie WSI.402.229.2021, mimo że pismo Regionalnego Dyrektora datowane jest na 21 kwietnia 2023 r. to wysłane zostało na skrzynkę elektroniczną wnioskodawcy 24 kwietnia 2023 r.

Odpowiedź w sprawie o sygnaturze: **WSI.402.165.2023** udzielona została z przekroczeniem terminu na udostępnienie informacji wskazanym w u.o.o.ś. W piśmie z 1 sierpnia 2023 r., znak: WSI.402.165.2023.BS.1, Regionalny Dyrektor zawiadomił wnioskodawcę o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do 19 września 2023 r. Informacje przesłane zostały wnioskodawcy 12 października 2022 r. Z notatki dodanej do akt sprawy wynika, że opóźnienie wynikło z nieobecności pracownika.

Należy również zauważyć, że w sprawach dotyczących udostępniania informacji o środowisku, podobnie jak w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, nie przysługuje ponaglenie na podstawie art. 37 k.p.a. W zawiadomieniach o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy (jak np. w sprawach o sygnaturach: **WSI.402.14.2023**, **WSI.402.165.2023**) nie należy zatem dołączać pouczeń o możliwości złożenia do GDOŚ ponaglenia w związku z bezczynnością organu bądź przewlekłością prowadzonego postępowania.

Ponadto zgodnie z u.o.o.ś. termin może zostać przedłużony ze względu na skomplikowany charakter sprawy, więc dobrą praktyką jest zamieszczanie w uzasadnieniu zawiadomienia krótkiego wyjaśnienia z czego wynika niemożność udostępnienia informacji w miesięcznym terminie.

Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie

Z prowadzonego przez Regionalnego Dyrektora na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.o.ś. PDWD (<https://wykaz.ekoportal.pl/>) wybranych zostało 9 kart informacyjnych opublikowanych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

Do sprawdzenia terminowości publikacji danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie wybrano karty o nr: 329/2021, 845/2021, 1141/2021, 4/2022, 549/2022, 1067/2022, 4/2023, 795/2023, 1272/2023.

Spośród ww. kart z przekroczeniem 14-dniowego terminu przewidzianego w u.o.o.ś. udostępnione zostały karty o nr: 1141/2021 i 549/2022. Pierwsza karta dotyczy dokumentu, który wpłynął do RDOŚ, druga dokumentu wytworzonego w RDOŚ.

Przydatną funkcją dostępną w serwisie, o której warto pamiętać publikując informacje o dokumencie, jest łączenie kart, tak aby wchodząc w kartę informacyjną o jednym dokumencie można było w łatwy sposób przejść w pozostałe karty powiązane ze sprawą (np. w karcie o nr: 845/2021). Należy jednak zauważyć, że z funkcji tej pracownicy RDOŚ korzystali przy kartach publikowanych w latach 2022 i 2023.

W miarę możliwości warto także przygotowywać bardziej rozbudowane opisy dokumentów niż: „dot. wydania zezwolenia na odstępstwa od zakazów w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową tj. bobra europejskiego”. Dodać np.: jakich czynności dotyczy zezwolenie, w jakim celu zostaną wykonane itd. Ułatwia to obywatelom wyszukiwanie informacji o środowisku na interesujące ich tematy.

Zalecenia pokontrolne

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie w zakresie kontrolowanych zagadnień została oceniona **pozytywnie z zastrzeżeniami**.

Sformułowano następujące zalecenia w zakresie kontrolowanej działalności:

1. Pracownik prowadzący sprawę powinien dopilnować, aby odpowiedzi przekazywane za pośrednictwem poczty elektronicznej sekretariatu RDOŚ były przesyłane do wnioskodawców w terminie.
2. W przypadku nieplanowanej nieobecności pracownika należałoby zweryfikować sprawy, które prowadzi, tak aby zminimalizować ryzyko przekroczenia terminów określonych w u.d.i.p. lub u.o.o.ś.

Przedstawiając powyższe wystąpienie pokontrolne proszę o złożenie pisemnej informacji odnośnie do sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Z upoważnienia

Anna Ronikier-Dolańska
Zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
/ – dokument podpisany elektronicznie – /
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska