



KAP.430.003.2022
Nr ewid. 156/2022/P/22/003/KAP

Informacja o wynikach kontroli

UDOSTĘPNIANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ
PRZEZ JEDNOSTKI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 12.01.2023

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej.....	22
5.2. Prawdliwość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej	29
5.2.1. Udostępnianie informacji publicznej w BIP	30
5.2.2. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek.....	35
5.2.3. Inne formy udostępniania informacji publicznej	45
5.2.4. Problemy związane z udostępnianiem informacji publicznej.....	45
6. ZAŁĄCZNIKI	47
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	47
6.2. Analiza stanu prawnego.....	56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	62
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	64

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BIP lub Biuletyn	Biuletyn Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej ¹ ;
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ² ;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ³ ;
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
MEiN	Ministerstwo Edukacji i Nauki;
MI	Ministerstwo Infrastruktury;
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii;
MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej;
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MZ	Ministerstwo Zdrowia;
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny;
portal danych	powszechnie dostępny system teleinformatyczny do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania ⁴ ;
RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L119 z 04.05.2016, s. 1, ze zm.);
rozporządzenie BIP	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej ⁵ ;
udip	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej;
urząd	KPRM, ministerstwo, urząd wojewódzki objęty niniejszą kontrolą;
UW	urząd wojewódzki;
ustawa o zapewnianiu dostępności	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami ⁶ ;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

² Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁴ Art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641, ze zm.). Ustawa weszła w życie z dniem 8 grudnia 2021 r. Dostępny pod adresem: www.dane.gov.pl.

⁵ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

ustawa o otwartych danych	ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷ ;
wniosek o informację	wniosek o udostępnienie informacji publicznej;
WSA	wojewódzki sąd administracyjny.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki administracji rządowej zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie wywiązują się z obowiązku udostępniania informacji publicznej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w jednostkach administracji rządowej zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej?
2. Czy jednostki administracji rządowej zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie realizowały zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej?

Jednostki kontrolowane

KPRM, dziewięć ministerstw (MAP, MEiN, MI, MKiDN, MRiT, MRiPS, MS, MSWiA, MZ) oraz sześć urzędów wojewódzkich (Lubelski, Łódzki, Podlaski, Świętokrzyski, Wielkopolski i Zachodniopomorski)

Okres objęty kontrolą

1.01.2019 r.–13.10.2022 r.⁸

Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z podstawowych uprawnień umożliwiających każdemu udział w życiu publicznym. Ma ono na celu zapewnienie jawności i przejrzystości działań organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Stanowi również instrument kontroli instytucji publicznych.

Dostęp do informacji publicznej został zagwarantowany w art. 61 Konstytucji RP, natomiast sposoby i tryb jej uzyskania regulują przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, obowiązującej od 2002 r. Ustawa ta określa również kategorie informacji podlegających udostępnieniu, w szczególności o:

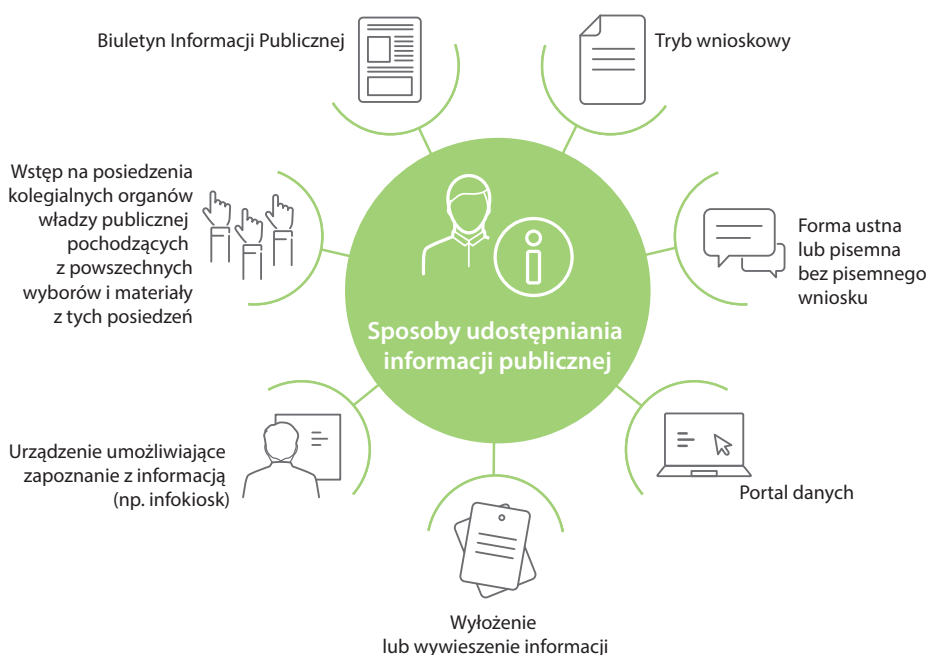
- polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych;
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, w tym m.in. o: statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, majątku, którym dysponują;
- zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, w tym m.in. o: trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania oraz prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych;
- danych publicznych, w tym m.in.: treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- majątku publicznym, długu publicznym, pomocy publicznej oraz ciężarach publicznych.

Podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznej jest jej publikacja w BIP. Kolejnym, często wykorzystywanym przez obywateli, jest tryb wnioskowy.

⁸ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

Infografika nr 1

Sposoby udostępniania informacji publicznej przewidziane w udip



Źródło: opracowanie własne NIK.

Należy mieć na uwadze, że prawo do informacji publicznej nie jest prawem bezwzględnym i zgodnie z art. 5 udip podlega ograniczeniom m.in. ze względu na informacje niejawne, inne tajemnice ustawowo chronione, prywatność osoby fizycznej, prywatność osoby pełniącej funkcję publiczną w zakresie informacji niemającej związku z pełnieniem tejże funkcji czy też tajemnicę przedsiębiorcy.

Po ponad 20 latach obowiązywania udip, przepisy tej ustawy nadal budzą wiele wątpliwości interpretacyjnych. Skutkiem tego sądy administracyjne wydają wiele rozstrzygnięć dotyczących problematyki udostępniania informacji publicznej. Uwagę NIK zwrócił również fakt, że w przypadku niektórych ministerstw w ostatnich latach znacznie zwiększyła się liczba wniosków o informację. Dotyczyło to głównie MZ i MRiT.

W 2022 r. NIK przeprowadziła kontrolę udostępniania informacji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego⁹. Wcześniejsza kontrola NIK dotycząca tej problematyki była prowadzona w 2010 r.¹⁰. Objęto nią wówczas 12 jednostek realizujących zadania publiczne z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. NIK oceniła negatywnie niewystarczające przygotowanie skontrolowanych jednostek do wypełniania obowiązków wynikających z udip oraz nieprzestrzeganie zasad określonych w obowiązujących przepisach prawa.

⁹ Kontrola P/22/076 pn. *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej*, przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Poznaniu.

¹⁰ Kontrola P/10/128 pn. *Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP*, przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy.

2. OCENA OGÓLNA

W większości prawidłowa realizacja obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli skontrolowane organy administracji rządowej, w latach objętych kontrolą, większość obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej realizowały zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie.

We wszystkich 16 urzędach objętych kontrolą zapewnione zostały warunki organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Pomimo tego w każdej z tych jednostek wystąpiły przypadki działań niezgodnych z przepisami prawa lub/i nierzetelnych. W dwóch urzędach (w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministerstwie Zdrowia) NIK zauważyła potrzebę usprawnienia procesu dotyczącego udostępniania informacji publicznej.

Wszystkie skontrolowane jednostki udostępniały w BIP informacje publiczne objęte badaniem, jednak aż w 15 z 16 urzędów NIK stwierdziła przypadki nierzetelnego wypełniania obowiązków określonych w art. 6 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 3 udip. W szczególności dotyczyło to niezamieszczania w BIP pełnych informacji o efektach kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne (w 10 jednostkach). Ponadto, siedem skontrolowanych urzędów nie zamieszczało części danych i oznaczeń określonych w art. 8 ust. 6 udip, w szczególności danych o osobach wytwarzających informację lub odpowiadających za jej treść. NIK zwraca także uwagę, że właściwe oznaczenie informacji publikowanych w portalu GOV.PL jako BIP warunkuje poprawne ich wyszukiwanie i wyświetlanie treści Biuletynu. Jednostki objęte kontrolą stosowały rozwiązania zabezpieczające treści i zapewniające dostępność informacji w Biuletynie, stosownie do §§ 15–21 rozporządzenia BIP.

Udostępnianie informacji publicznej za pośrednictwem portalu danych (dane.gov.pl) odbywało się zgodnie z przepisami prawa, natomiast w dwóch ministerstwach (w Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Zdrowia) NIK stwierdziła brak aktualizacji niektórych danych udostępnionych w ww. portalu z przyjętą w tych urzędach częstotliwością, co było działaniem nierzetelnym.

Wszystkie jednostki objęte kontrolą udostępniały informację publiczną na wniosek, jednak w dwóch urzędach (w Ministerstwie Sprawiedliwości i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) NIK stwierdziła przypadki pozostawienia badanych wniosków o informację bez odpowiedzi (łącznie dziewięć spraw). Było to niezgodne z art. 13 udip, z którego wynika obowiązek załatwienia wniosku w terminach wyznaczonych w tym przepisie. Rozpatrzenie wniosku o informację w jednym z ministerstw (Ministerstwie Zdrowia) uzależniono od podania danych osobowych wnioskodawcy, a w drugim (Ministerstwie Sprawiedliwości) od wyrażenia przez wnioskodawcę zgody na przetwarzanie danych osobowych. Stanowiło to naruszenie art. 2 ust. 1 udip, zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. W świetle przepisów udip i RODO zgoda wnioskodawcy na przetwarzanie danych osobowych lub ich podanie nie są warunkami niezbędnymi do rozpatrzenia wniosku o informację.

Najczęściej występującą nieprawidłowością, zarówno w przypadku udostępnienia, jak i odmowy udostępnienia informacji publicznej na wniosek, było naruszenie terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udip. Dotyczyło to odpowiednio dziewięciu i ośmiu skontrolowanych jednostek (około 13% wszystkich badanych postępowań z tego zakresu). Ponadto NIK stwierdziła udzielenie niepełnej odpowiedzi na dwa badane wnioski o informację (w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz jednostkowe przypadki błędów formalnych w decyzjach o odmowie udostępnienia informacji.

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niewystarczający nadzór organów objętych kontrolą nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Należy zauważyć, że pozostawienie wniosków o informację bez odpowiedzi, nieterminowe prowadzenie postępowań o udostępnienie informacji publicznej, czy zamieszczanie niepełnych informacji w BIP utrudniały obywatelowi realizację prawa do uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Na podkreślenie zasługuje natomiast fakt, że aż w 12 z 16 skontrolowanych urzędów już w trakcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia części stwierdzonych nieprawidłowości.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W skontrolowanych urzędach zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające realizację obowiązków udip

1. We wszystkich 16 skontrolowanych urzędach zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej zostały uwzględnione w regulaminach organizacyjnych tych jednostek, a w dziewięciu z nich funkcjonowały odrębne procedury określające szczegółowo zasady i tryb postępowania w ww. zakresie. Takie regulacje, pomimo braku prawnego obowiązku ich wdrożenia, wprowadziły wszystkie skontrolowane urzędy wojewódzkie, KPRM oraz dwa ministerstwa (MS i MZ). Były one zgodne z przepisami udip i nie zawierały, szerszych niż określone w tej ustawie, ograniczeń związanych z dostępem do informacji publicznej. W pozostałych siedmiu skontrolowanych ministerstwach opierano się na zasadach określonych w regulaminach organizacyjnych i wypracowanej praktyce.

Wdrożenie szczegółowych procedur nie wyeliminowało nieprawidłowości dotyczących udostępniania informacji publicznej

W ocenie NIK wdrożenie szczegółowej procedury dotyczącej udostępniania informacji publicznej wpłynęło na ujednoczenie procesu objętego tą procedurą. W części skontrolowanych urzędów nie wyeliminowało jednak ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy udostępnianiu informacji publicznej. Nieprawidłowości w tym zakresie (np. naruszenie terminów na udostępnienie informacji publicznej) NIK stwierdziła zarówno w jednostkach, które wdrożyły takie procedury (np. KPRM, MS), jak i w urzędach, które nie przyjęły szczegółowych regulacji (np. MEiN, MRiPS). Zdaniem NIK szczegółowe procedury obejmujące dany proces stanowią istotny element tworzący warunki dla prawidłowej i sprawnej realizacji zadań, ułatwiają prowadzenie działań nadzorczych, nie mogą jednak takich działań zastępować. [str. 22]

W skontrolowanych urzędach, w okresie objętym kontrolą, zapewniono obsługę merytoryczną i techniczną strony podmiotowej BIP, a sposób przydziału zadań zapewniał z reguły prawidłową ich realizację. Za zamieszczanie i aktualizowanie informacji publicznej w BIP w ośmiu skontrolowanych urzędach odpowiadały osoby wyznaczone w poszczególnych komórkach, posiadające odpowiednie uprawnienia do publikacji w BIP. W pozostałych ośmiu jednostkach ww. zadania leżały w kompetencji jednej komórki lub osoby (redaktora), która zamieszczała treść przygotowaną przez właściwe komórki organizacyjne.

Za udostępnienie informacji publicznej na wniosek w 12 skontrolowanych urzędach odpowiadały komórki organizacyjne właściwe merytorycznie w zakresie danej sprawy. Proces ten był z reguły koordynowany, nadzorowany lub wspomagany przez jedną wyznaczoną komórkę lub pracownika urzędu, a udzielana odpowiedź była opiniowana lub weryfikowana.

W skontrolowanych urzędach zasoby kadrowe umożliwiały realizację zadań wynikających z przepisów udip, natomiast np. w MRiPS i MEiN wskazywano na znaczne obciążenie obowiązkami z tego zakresu przy nielicznej obsadzie kadrowej. W 14 urzędach, w okresie objętym kontrolą pracownicy, którym powierzono obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej brali udział w szkoleniach dotyczących tej tematyki, np. odmowy udostępniania informacji publicznej, ochrony danych osobowych czy ponownego wykorzystania informacji publicznej. [str. 23–27]

Siedem skontrolowanych urzędów¹¹ opracowało pomocnicze formularze zawierające wzory wniosków o informację. W żadnej z tych jednostek NIK nie stwierdziła przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej z powodu niezłożenia wniosku zgodnego z wprowadzonym formularzem.

W MS rozpatrzenie wniosku o informację, w sytuacji wykorzystania przez wnioskodawcę opracowanego formularza wniosku, opublikowanego na stronie BIP MS, uzależniono od podpisania przez wnioskodawcę zgody na przetwarzanie jego danych osobowych. Z kolei w dokumencie *Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych*, zamieszczonym na stronie BIP MZ, zawarto pouczenie, że rozpatrzenie wniosku o informację jest uzależnione od podania danych osobowych wnioskodawcy. Działania te były niezgodne z art. 2 ust. 1 uip stanowiącym, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. W ocenie NIK, wprowadzenie ww. warunków przy złożeniu wniosku o informację mogło wprowadzać w błąd osoby, które chciały uzyskać dostęp do informacji publicznej, a w skrajnych przypadkach mogło przyczynić się do rezygnacji tych osób ze złożenia wniosku o informację. [str. 24–25]

Nieprawidłowe uzależnienie rozpatrzenia wniosku o informację od zgody dotyczącej danych osobowych

W siedmiu skontrolowanych podmiotach funkcjonujące w nich teleinformatyczne systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją były wykorzystywane do monitorowania postępowań o udostępnienie informacji publicznej. W pozostałych jednostkach do monitorowania spraw z tego zakresu wykorzystywano głównie dodatkowe ewidencje wniosków o informację lub dokumentację źródłową. W pięciu skontrolowanych urzędach¹² NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na braku rzetelności rejestrów spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej. [str. 27–28]

Nierzetelne rejestry wniosków o informację w pięciu skontrolowanych urzędach

NIK w MRiPS zwróciła uwagę na potrzebę dokonania zmian w organizacji wykonywania zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej w celu usprawnienia tego procesu. W ww. ministerstwie nie przyjęto wewnętrznych uregulowań prawnych dotyczących udostępniania informacji publicznej (trwały nad nimi prace), co wraz z innymi uwarunkowaniami (tj. nieliczna obsada kadrowa, brak precyzyjnych zasad koordynacji udostępniania informacji na wnioski oraz niedostateczny nadzór nad procesem udostępniania informacji publicznej), skutkowało nieprawidłowym realizowaniem zadań w zakresie prowadzenia BIP oraz monitorowania terminowości załatwiania wniosków o informację.

Uwagi NIK dotyczące warunków organizacyjnych w dwóch ministerstwach

Również w MZ przyjęty system realizacji zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w ocenie NIK, nie zapewniał w pełni sprawnej ich realizacji. W szczególności w ww. ministerstwie prowadzono w różnych komórkach organizacyjnych blisko 20 rejestrów wniosków o informację, bez wskazania w sposób jednoznaczny komórki nadzorującej ich prowadzenie lub koordynującej zadania związane z udostępnianiem informacji. [str. 24]

¹¹ MKiDN, MS, Lubelski UW, Łódzki UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Zachodniopomorski UW.

¹² MRiPS, MS, MZ, Podlaski UW, Wielkopolski UW.

W latach 2019–2022 tylko w trzech skontrolowanych jednostkach, tj. KPRM, MAP oraz Świętokrzyskim UW, dokonywano przeglądu procesu udostępniania informacji publicznej, w szczególności pod względem terminowości załatwiania wniosków o informację. Audyt lub kontrole wewnętrzne obejmujące zagadnienia związane z udostępnianiem informacji publicznej przeprowadzono w czterech urzędach¹³. [str. 28–29]

2. Organy władzy publicznej powinny zapewnić powszechny i bezpłatny dostęp do informacji publicznej w szczególności za pośrednictwem swoich stron podmiotowych BIP. Skontrolowane jednostki w zróżnicowany sposób prowadziły strony podmiotowe Biuletynu. Ponad połowa z nich (10 z 16) w ramach pilotażu przeniosła strony podmiotowe BIP na portal GOV.PL. Kontrola NIK wykazała, że strony Biuletynu, w tym prowadzone na portalu GOV.PL, różniły się zakresem i sposobem prezentowania tego samego rodzaju informacji. W przypadku jednego z ministerstw (MRiPS), ze względu na nieczytelną strukturę strony BIP, nie można było jednoznacznie ocenić skali brakujących informacji w ramach kategorii objętych badaniem NIK.

Brak poprawnego oznaczenia informacji na portalu GOV.PL powoduje problemy z jej wyszukaniem w BIP

NIK zwróciła uwagę, że ze względu na przyjęty sposób wprowadzania informacji na portalu GOV.PL, od właściwego oznaczenia tych informacji zależało m.in. ich wyszukiwanie jako treści BIP. W sześciu jednostkach, z powodu braku poprawnego oznaczenia informacji, nie były one wyświetlane jako treści Biuletynu i było utrudnione ich wyszukanie¹⁴. [str. 30–31]

Nieprawidłowości dotyczące udostępniania i oznaczania informacji publicznych w BIP

Wszystkie skontrolowane jednostki w okresie objętym kontrolą udostępniały w BIP badane informacje publiczne¹⁵, jednak aż w 15 urzędach stwierdzono przypadki niezgodnego z przepisami lub nierzetelnego wypełniania ustawowych obowiązków¹⁶. W szczególności dotyczyło to informacji o efektach kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne. NIK w 10 skontrolowanych urzędach¹⁷ stwierdziła brak takich informacji w BIP lub zamieszczenie ich w niepełnym zakresie. Powyższe wynikało z niejednolitej interpretacji przepisów art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip. Zdaniem części skontrolowanych jednostek (np. KPRM i MSWiA) z ww. przepisów nie wynika obowiązek publikacji w BIP tego typu informacji, w przypadku, gdy organy przeprowadzające kontrolę zamieszczą dokumentację kontrolną w swoim Biuletynie. NIK zauważa, że w świetle przepisów udip, udostępnienie informacji publicznej przez jeden z podmiotów zobowiązanych nie zwalnia innego podmiotu, w posiadaniu którego jest informacja publiczna, z obowiązku jej udostępnienia. Zatem dokumenty dotyczące przebiegu kontroli zewnętrznych, będące w posiadaniu kontrolowanego podmiotu powinny być przez niego udostępnione, niezależnie od wypełnienia tego obowiązku przez inne zobligowane podmioty. Ustawodawca nie wprowadził również żadnych ograniczeń co do publikowania dokumentacji ze względu na rodzaj kontroli.

¹³ KPRM, Łódzki UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW.

¹⁴ MAP, MRiPS, MRiT, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

¹⁵ Kontrola NIK objęła cztery kategorie informacji publicznej. Wymienione one zostały w podrozdziale 5.2.1 pkt 2.

¹⁶ Nieprawidłowości tego typu nie stwierdzono jedynie w Zachodniopomorskim UW.

¹⁷ KPRM, MAP, MEiN, MI, MS, MSWiA, MZ, Lubelski UW, Łódzki UW, Podlaski UW.

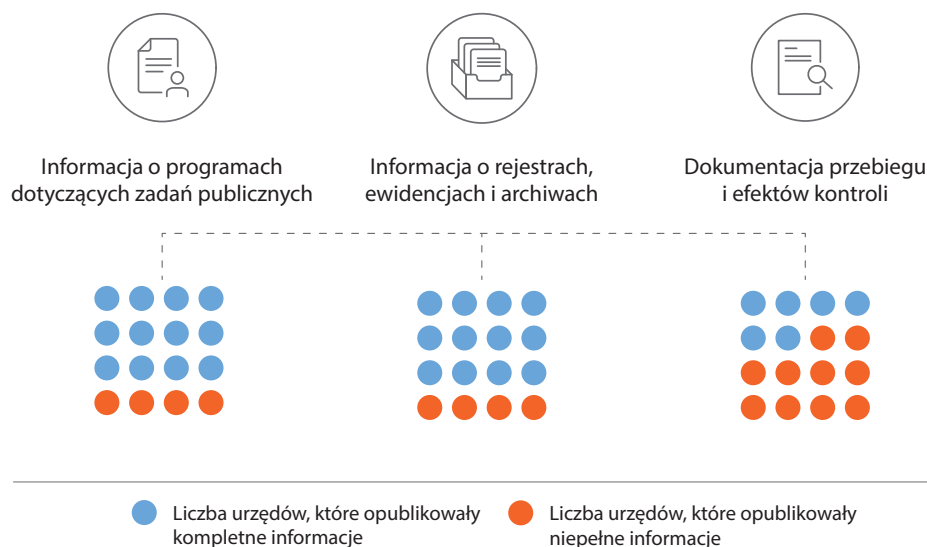
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Należy także zwrócić uwagę, że osoba poszukująca informacji o wynikach kontroli dotyczących danego podmiotu z reguły nie posiada pełnej wiedzy o organach uprawnionych do przeprowadzenia kontroli w tym podmiocie, nie wie które organy faktycznie prowadziły kontrole oraz jakiego zakresu one dotyczyły. Zatem nieudostępnienie w BIP dokumentów dotyczących przebiegu kontroli zewnętrznych utrudnia lub uniemożliwia znalezienie żądanych informacji, co skutkuje ograniczeniem dostępu do informacji publicznej.

W mniejszym stopniu występowały braki dotyczące publikacji w BIP informacji o programach dotyczących realizacji zadań publicznych (w czterech jednostkach¹⁸) oraz o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach (również w czterech jednostkach¹⁹).

Infografika nr 2

Liczba skontrolowanych jednostek, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące udostępniania w BIP badanych kategorii informacji publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Przyczynami nieprawidłowości w zakresie udostępniania informacji w Biuletynie, oprócz niejednolitej interpretacji przepisów udip, były również: niewystarczający nadzór nad udostępnianiem informacji publicznej, ograniczenie liczby osób uprawnionych do zamieszczania treści w BIP z powodu konieczności zapewnienia bezpieczeństwa państwowych systemów teleinformatycznych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, problemy z zamieszczaniem dokumentacji w czasie epidemii COVID-19.

Siedem skontrolowanych jednostek nie zamieszczało części danych i oznaczeń określonych w art. 8 ust. 6 udip²⁰. Zamieszczone informacje najczęściej nie były oznaczone: danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść (w siedmiu jednostkach), czasem wytworzenia informacji i jej udostępnienia

¹⁸ MRiPS, MRiT, MSWiA, Łódzki UW.

¹⁹ MRiPS, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

²⁰ MI, MKiDN, MRiPS, MS, MSWiA, Świętokrzyski UW, Wielopolski UW.

(w pięciu jednostkach) i danymi określającymi tożsamość osoby wprowadzającej informację do BIP (w czterech jednostkach). W głównej mierze wynikało to z zaniedbań pracowników odpowiedzialnych za publikację informacji w Biuletynie. [str. 31–33, 45]

Przypadki
niezamieszczenia w BIP
informacji wymaganych
przepisami innymi niż udip

Kontrola NIK wykazała, że 10 skontrolowanych podmiotów, zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności, zamieściło w Biuletynie pełne informacje kontaktowe i dokumenty dotyczące zapewnienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Ponadto realizując obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 ustawy o otwartych danych, 14 urzędów opublikowało w BIP kompletne informacje o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Większość stron podmiotowych BIP skontrolowanych urzędów spełniała standardy określone w rozporządzeniu BIP. W pięciu przypadkach nie opublikowano na nich, wymaganych § 11 ust. 1 rozporządzenia, danych identyfikujących osoby redagujące, adresu redakcji czy instrukcji korzystania ze strony podmiotowej Biuletynu²¹. [str. 34]

Właściwe zabezpieczenie
treści BIP i zapewnienie
dostępności Biuletynu

Stosownie do przepisów rozporządzenia BIP wszystkie skontrolowane jednostki wdrożyły rozwiązania w celu zabezpieczenia treści i dostępności informacji w Biuletynie, o których mowa w §§ 15–21 ww. rozporządzenia. Pomimo, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły sporadyczne przypadki braku dostępności stron podmiotowych BIP i przerw w dostępie do portalu GOV.PL, w żadnym z nich nie zostały przekroczone czasy niedostępności Biuletynu określone w rozporządzeniu BIP. [str. 34–35]

Braki informacji
o podmiotach
prowadzących BIP
w wyszukiwarce
na stronie głównej
Biuletynu

NIK zwróciła uwagę, że zamieszczona na stronie głównej BIP w portalu GOV.PL wyszukiwarka nie pozwalała na uzyskanie informacji o 11 skontrolowanych podmiotach NIK, w tym siedmiu prowadzących BIP w ww. portalu²². Co prawda na stronie głównej Biuletynu znajdują się *informacje o aktywnych podmiotach w BIP*, to jednak w ocenie NIK nie były one dostępne w łatwy sposób (wymagają pobrania i rozpakowania archiwum, a następnie otwarcia pliku w programie umożliwiającym odczyt formatu *xml* i przeszkania dokumentu). Zdaniem NIK, skoro dane na temat podmiotów prowadzących BIP są w posiadaniu administratora portalu, to powinna być zapewniona możliwość ich odszukania za pomocą przeznaczonej do tego celu wyszukiwarki. [str. 35]

Znacznym wzrost liczby
wniosków o informację
w MZ, MRiI i KPRM

3. W latach 2019–2022 (do 30 kwietnia) do 16 jednostek objętych kontrolą wpłynęło łącznie 31 949 wniosków o informację²³, z tego 27 142 do dziewięciu ministerstw i KPRM oraz 4807 do sześciu urzędów wojewódzkich. Najwięcej wniosków wpłynęło do MZ (5544), w którym nastąpił również najwyższy przyrost liczby wniosków w ostatnich kilku latach.

²¹ MRiPS, MS, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

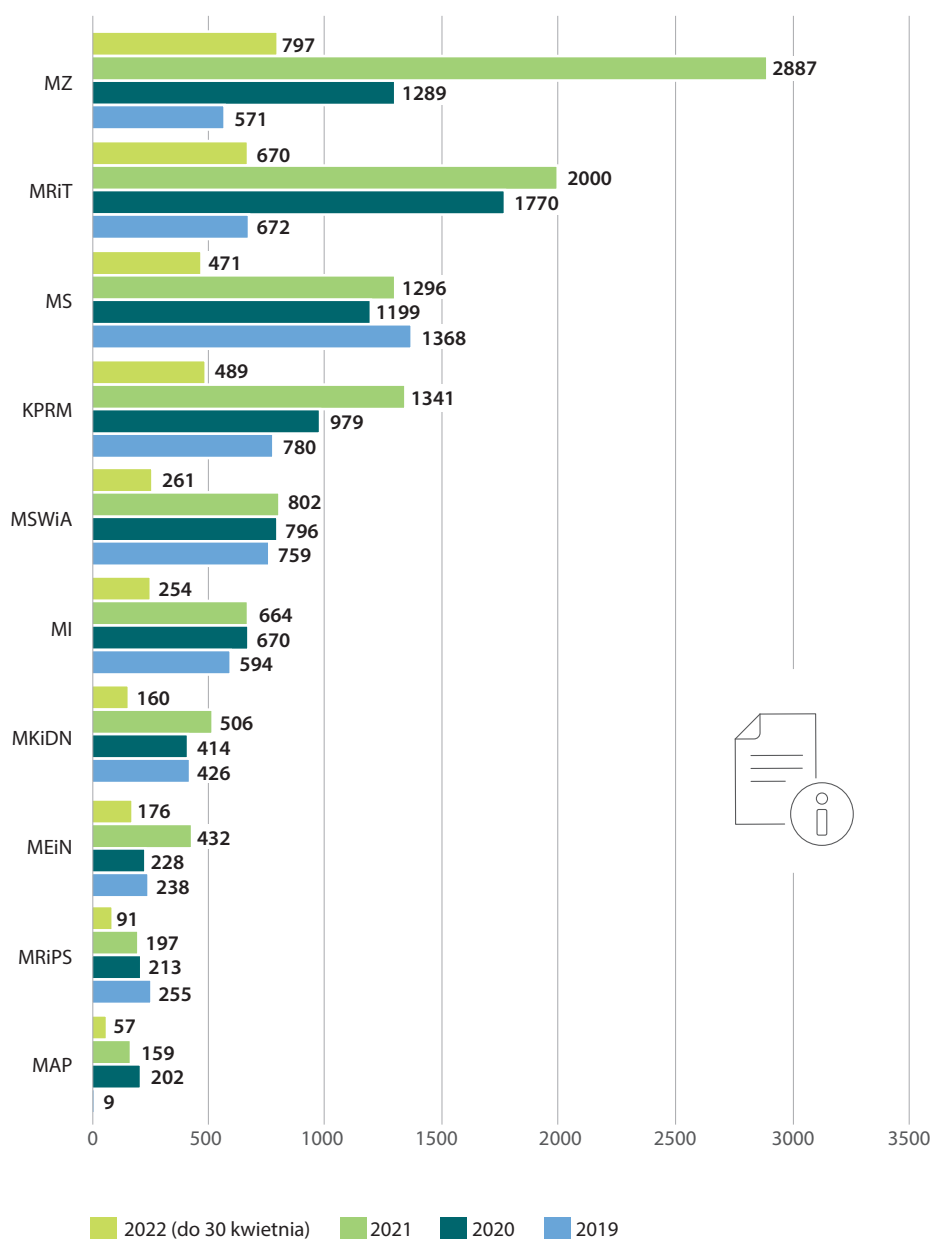
²² Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach.

²³ Dane o liczbie wniosków o informację pochodzą z zestawień sporządzonych przez urzędy objęte kontrolą.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Liczba wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych ministerstw i KPRM w latach 2019–2022 (do 30 kwietnia)



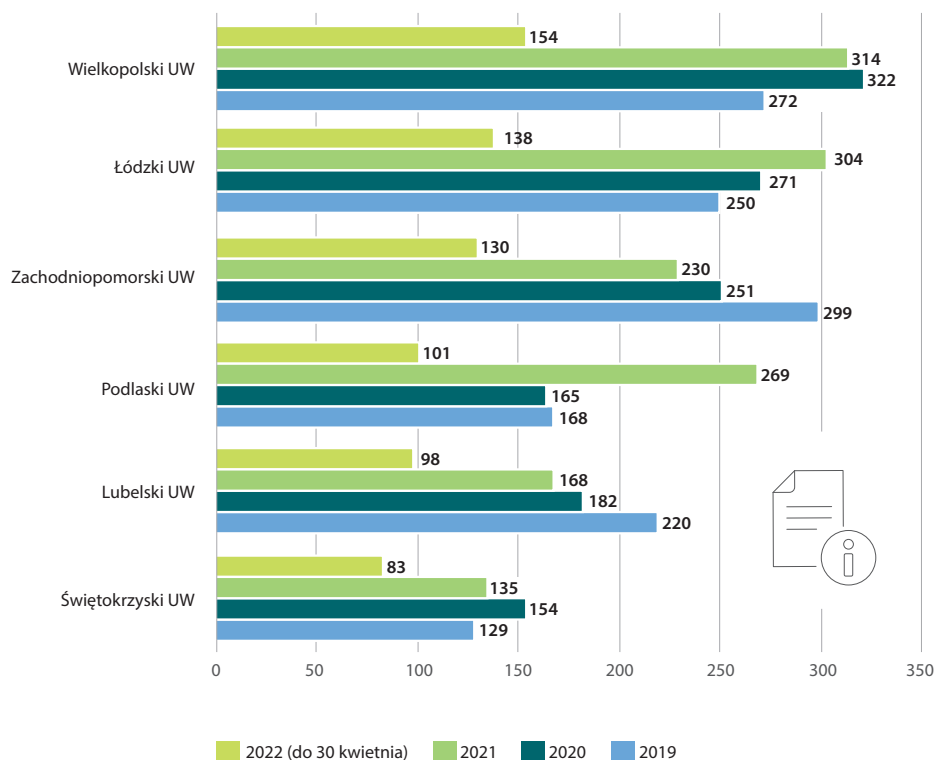
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Wśród urzędów wojewódzkich największą liczbę wniosków o informację odnotowano w Wielkopolskim UW (1062). W latach objętych kontrolą nie nastąpił znaczący wzrost liczby wniosków wpływających do urzędów wojewódzkich – wyniósł on maksymalnie 5,6% w 2021 r. (w porównaniu do 2020 r.).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych urzędów wojewódzkich w latach 2019–2022 (do 30 kwietnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

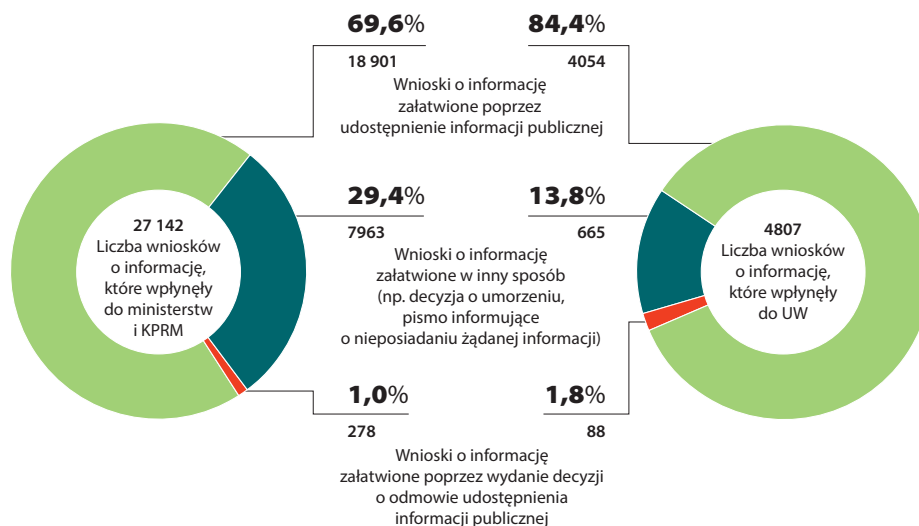
Ponad 70% wniosków o informację załatwionych udostępnieniem informacji publicznej

Spośród wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych ministerstw i KPRM blisko 70% z nich (18 901) zostało załatwionych poprzez udostępnienie informacji publicznej. W odpowiedzi tylko na 1% złożonych wniosków (278) zostały wydane decyzje o odmowie udostępnienia informacji. Urzędy wojewódzkie udostępniły informacje publiczne w odpowiedzi na ponad 84% wniosków (4054). W przypadku około 2% wniosków (88) zostały wydane decyzje o odmowie udostępnienia informacji. NIK zwraca natomiast uwagę, że w ministerstwach w blisko 30%, a w UW w około 14% przypadków, ww. jednostki nie udostępniły informacji, pisemnie informując wnioskodawców m.in. o tym, że nie posiadały żądanej informacji, nie były właściwe do udostępnienia informacji lub żądana informacja nie stanowiła informacji publicznej²⁴. [str. 35–38]

²⁴ Kontrola NIK nie obejmowała oceny merytorycznych odpowiedzi na te wnioski.

Infografika nr 5

Sposób załatwienia wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych urzędów w latach 2019–2022 (do 30 kwietnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W dwóch skontrolowanych urzędach²⁵ NIK stwierdziła pozostawienie łącznie dziewięciu wniosków o informację bez odpowiedzi, co było niezgodne z art. 13 udip. Powyższe tłumaczono m.in. udostępnieniem danej informacji w domenie publicznej lub tym, że wnioskowana informacja nie miała charakteru informacji publicznej. W ocenie NIK w takich sytuacjach organ powinien odpowiedzieć na wniosek w terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip, a nie pozostawiać go bez odpowiedzi. Również z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej winny poinformować wnioskodawcę, w terminie wskazanym w ww. artykule, o przyczynach nieudostępnienia informacji publicznej.

W Podlaskim UW nie rozpoznano natomiast jednego wniosku o informację i zamiast tego zwrócono się do wnioskodawcy o złożenie ponownego wniosku w tej sprawie. W związku z brakiem odpowiedzi wnioskodawcy, sprawa pozostała niezakończona. [str. 39]

Najczęściej występujące nieprawidłowości, zarówno w przypadku udostępnienia, jak i odmowy udostępnienia informacji publicznej na wniosek, dotyczyły naruszenia terminów określonych w udip. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły odpowiednio w dziewięciu²⁶ i w ośmiu²⁷ skontrolowanych urzędach. I tak:

- w przypadku 51 z 393 postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej, objętych szczegółowym badaniem we wszystkich skontrolowanych jednostkach (tj. 13,0%), naruszono terminy na do-

Przypadki braku załatwienia wniosków o informację w trzech skontrolowanych jednostkach

Nieprawidłowości dotyczące udostępniania informacji publicznej na wniosek

²⁵ KPRM, MS.

²⁶ KPRM, MEiN, MI, MRiPS, MS, MSWiA, MZ, Lubelski UW i Podlaski UW.

²⁷ KPRM, MEiN, MI, MRiPS, MRiT, MS, MZ i Świętokrzyski UW.

stąpienie informacji publicznej określone w art. 13 ust. 1 i/lub ust. 2 udip. Informację publiczną przekazano z opóźnieniem wynoszącym od dwóch dni do nawet dwóch i pół roku;

- 24 decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej (spośród 178 takich decyzji zbadanych we wszystkich jednostkach, tj. 13,5%) wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub/i ust. 2 udip. Wydając decyzje w ww. sprawie 14-dniowy termin wynikający z art. 13 ust. 1 udip został przekroczony nawet o ponad rok, a dwumiesięczny termin, określony w art. 13 ust. 2 udip – nawet o ponad pół roku.

Jedną z przyczyn wydawania decyzji po terminie określonym w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udip było załatwienie wniosków o informację w terminach wynikających z przepisów Kpa²⁸. NIK stwierdziła, że w niektórych przypadkach skontrolowane organy uznały, że skoro przepis art. 16 ust. 1 udip stanowi, iż do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub do decyzji o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kpa, a ustawodawca nie wskazał terminu na wydanie takich decyzji, to termin na ich wydanie wynika z Kpa. NIK zwraca uwagę, że problematyka ta była przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które w ostatnich latach wskazywały, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej winna być wydana w terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip, tj. do 14 dni od dnia złożenia wniosku lub – w przypadku przedłużenia terminu załatwienia sprawy – w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku.

Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- udzielenia odpowiedzi na dwa badane wnioski o informację w sposób niepełny, co było działaniem nierzetelnym (MSWiA);
- braku informacji określonych w art. 16 ust. 2 pkt 2 udip (tj. zawarcia informacji o osobach, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej) w przypadku dwóch badanych decyzji odmownych (MZ);
- niezawarcia pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania w pięciu zbadanych decyzjach o odmowie udostępnienia informacji publicznej, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 Kpa (Łódzki UW). [str. 39–43]

W okresie objętym kontrolą w następstwie złożenia 27 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w siedmiu ministerstwach²⁹ i KPRM zostały wydane 24 decyzje w tej sprawie, z tego 22 utrzymujące w mocy poprzednie decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W przypadku sześciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich organ odwoławczy wydał łącznie 16 decyzji, z tego 13 utrzymało w mocy decyzje wydane przez wojewodów. W dwóch ministerstwach³⁰, wydając decyzje w następstwie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, naruszono 14-dniowy termin na rozpoznanie odwołania od decyzji, określony w art. 16 ust. 2 pkt 1 udip.

²⁸ KPRM, MI, MRiPS, Świętokrzyski UW.

²⁹ MAP, MI, MKiDN, MRiPS, MRiT, MS, MZ. Trzy sprawy były w toku.

³⁰ MI i MZ.

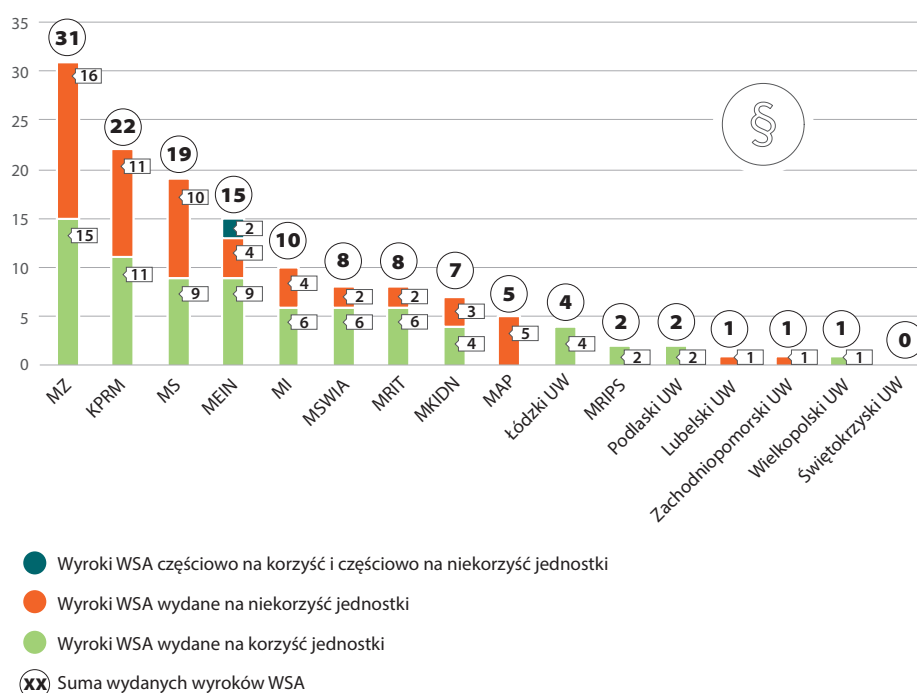
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2019–2022 (do 30 kwietnia) wydały łącznie 136 prawomocnych wyroków po rozpatrzeniu skarg na decyzje skontrolowanych organów o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub skarg na ich bezczynność. NIK zwraca uwagę, że blisko połowa (59) wyroków została wydana na niekorzyść zobowiązanych do udostępnienia informacji, w tym w 41 sprawach stwierdzono bezczynność organu. Kontrola NIK wykazała, że we wszystkich przypadkach prawomocne wyroki zostały zrealizowane.

Blisko połowa wyroków WSA na niekorzyść skontrolowanych organów

Infografika nr 6

Liczba prawomocnych wyroków WSA wydanych w okresie objętym kontrolą dotyczących skontrolowanych jednostek



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

[str. 43–44]

4. Realizując obowiązek określony w art. 7 ust. 1 pkt 4 udip skontrolowane ministerstwa i KPRM udostępniały w portalu danych (dane.gov.pl) informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania. Łącznie opublikowały one 293 zbiory danych, tj. wykazów, rejestrów, baz, itp. Udostępniając zbiory, jednostki oznaczały je metadanymi zgodnie z §§ 6 i 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej³¹. Dwa ministerstwa (MS i MZ) nie aktualizowały zbiorów danych z przyjętą przez siebie częstotliwością, co było działaniem nierzetelnym.

Realizacja przez urzędy innych form udostępniania informacji publicznej

[str. 45]

³¹ Dz. U. poz. 361, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji.

Uwagi i problemy związane z udostępnianiem informacji publicznej

5. Ministerstwa i urzędy wojewódzkie nieobjęte kontrolą NIK przekazały uwagi i spostrzeżenia na temat udostępniania informacji publicznej. Wskazywano m.in. na:

- brak w przepisach udip legalnej definicji niektórych pojęć np.: sprawy publicznej, informacji przetworzonej, dokumentu wewnętrznego. Zdaniem tych urzędów stwarza to problemy interpretacyjne oraz powoduje konieczność każdorazowej czasochłonnej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, które jest niejednolite i zmienne;
- rosnącą liczbę wniosków o informację, która miałyby być wykorzystana do celów edukacyjnych lub zawodowych (np. dane na potrzeby napisania pracy naukowej), a których przygotowanie wymaga zaangażowania wielu komórek organizacyjnych urzędu;
- trudność w realizacji wniosków o informację przetworzoną wymagających znacznych nakładów pracy ze względu na szeroki zakres wniosku lub złożoność sprawy.

[str. 45–46]

4. WNIOSKI

Na podstawie wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w szczególności nad terminowym rozpatrywaniem wniosków o informację.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia publikacji informacji publicznych wymaganych przepisami udip, niezależnie od ich zamieszczenia na stronie BIP przez inne zobowiązane organy.
3. Oznaczanie informacji publikowanych w portalu GOV.PL jako treści BIP w celu zapewnienia ich wyświetlenia w Biuletynie.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu:

1. Doprecyzowanie art. 13 ust. 1 udip poprzez wskazanie, że termin określony w tym przepisie na udostępnienie informacji publicznej na wniosek dotyczy również sytuacji innych niż udostępnienie informacji publicznej, w tym m.in. poinformowania wnioskodawcy, że:
 - przedmiot wniosku nie obejmuje informacji publicznej w rozumieniu przepisów udip,
 - żądana informacja została już udostępniona w BIP lub portalu danych,
 - organ nie posiada informacji, o której mowa we wniosku,
 - zastosowanie mają przepisy posiadające pierwszeństwo (art. 1 ust. 2 udip).

W wyniku kontroli NIK stwierdziła przypadki niepoinformowania wnioskodawców przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, że: informacja publiczna została już udostępniona w domenie publicznej, organ nie posiada żądanej informacji czy też wniosek nie dotyczy informacji o tym charakterze. Z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, że w takiej sytuacji organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej winny poinformować wnioskodawcę, w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 udip, o przyczynach nieudostępnienia informacji publicznej. Pojęcie *udostępnianie informacji publicznej* często rozumiane jest wyłącznie jako odnoszące się do sytuacji, w której organ udostępnia żadaną informację publiczną. Stąd też wnioskodawcy, którzy nie otrzymali odpowiedzi na swój wniosek o informację i nie znają przyczyn nieudostępnienia żądanej informacji, mogą wystąpić ze skargą na bezczynność organu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej.

2. Doprecyzowanie przepisów art. 16 udip poprzez określenie terminu w jakim wydaje się decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzję o umorzeniu postępowania.

W toku kontroli NIK stwierdziła, że w niektórych przypadkach organy władzy publicznej uznawały, że skoro art. 16 ust. 2 udip stanowi, że do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kpa, a ustawodawca nie określił w udip terminu na wydanie takich decyzji, to termin ten także wynika z Kpa. Problematyka ta była przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które w ostatnich latach wskazują, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej i o umorzeniu postępowania winna być wydana w terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip. Pomimo tego w dalszym ciągu zdarzają się sytuacje, w których organy władzy publicznej przy wydawaniu przedmiotowych decyzji nie stosują się do dyspozycji art. 13 ust. 1 udip dotyczącej terminu udostępniania informacji publicznej.

Wnioski do organów
zobowiązanych
do udostępniania
informacji publicznej

Wnioski
de lege ferenda

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej

W skontrolowanych urzędach zapewniono warunki organizacyjne umożliwiające realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Zadania w ww. zakresie zostały uwzględnione w regulaminach organizacyjnych wszystkich jednostek, a w dziewięciu przyjęto odrębne regulacje określające szczegółowe zasady udostępniania informacji publicznej. Zasoby kadrowe skontrolowanych urzędów umożliwiały z reguły prawidłową i sprawną realizację obowiązków wynikających z przepisów udip. W dwóch ministerstwach NIK zauważyła potrzebę usprawnienia procesu dotyczącego udostępniania informacji publicznej.

We wszystkich skontrolowanych urzędach przydzielono zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej

1. We wszystkich 16 urzędach objętych kontrolą zadania z zakresu udostępniania informacji publicznej i sposób ich realizacji zostały określone w regulaminach organizacyjnych tych urzędów. Wskazano w nich w szczególności komórkę wiodącą lub koordynującą działania związane z udostępnianiem informacji publicznej, zarówno w BIP, jak i na wnioski. Ustalano także sposób postępowania w sytuacji, gdy żądana informacja znajduje się w merytorycznej właściwości kilku komórek urzędu.

Odrębne regulacje określające szczegółowe zasady i tryb postępowania przy udostępnianiu informacji publicznej przyjęto w dziewięciu skontrolowanych jednostkach, tj. w KPRM, MS, MZ oraz we wszystkich sześciu urzędach wojewódzkich³². W pozostałych siedmiu podmiotach (ministerstwach) opierano się na zasadach określonych w regulaminach organizacyjnych i wypracowanej praktyce.

Wdrożenie szczegółowej procedury dotyczącej udostępniania informacji publicznej, w ocenie NIK, niewątpliwie wpłynęło na ujednoczenie procesu objętego tą procedurą oraz stanowiło pomoc w prowadzeniu działań nadzorczych. Kontrola NIK wykazała jednak, że w części skontrolowanych urzędów nie wyeliminowało to ryzyka wystąpienia nieprawidłowości dotyczących np. nieterminowego udostępniania informacji publicznej. Wystąpiły one bowiem zarówno w jednostkach, które wdrożyły procedury, jak i w jednostkach, które nie wprowadziły szczegółowych regulacji i wynikały m.in. z braku wystarczającego nadzoru nad udostępnianiem informacji publicznej (patrz podrozdział 5.2.2 pkt 2 Informacji).

Przyjęte procedury, obowiązujące w skontrolowanych podmiotach, były zgodne z przepisami udip i nie zawierały, szerszych niż określone w tej ustawie, ograniczeń związanych z dostępem do informacji publicznej. W jednym z 16 skontrolowanych urzędów³³ NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niezaktualizowaniu zarządzenia regulującego udostępnianie infor-

³² Przyjęta w MS procedura dotyczyła trybu postępowania z wnioskami o informację, a postanowienia dotyczące zamieszczania informacji w BIP znajdowały się w regulaminie organizacyjnym. W Podlaskim UW przyjęta procedura dotyczyła upubliczniania informacji w BIP, tryb udostępniania informacji na wniosek został natomiast szczegółowo określony w regulaminie organizacyjnym.

³³ Lubelski UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

macji publicznej w BIP³⁴ i niedostosowaniu go do obowiązującego sposobu realizacji tych zadań, wynikającego ze zmiany (od 2016 r.) prowadzenia strony podmiotowej BIP. W toku kontroli NIK podjęto działania w celu uaktualnienia ww. zarządzenia oraz postanowień regulaminów wewnętrznych poszczególnych komórek organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych urzędach zapewniono obsługę merytoryczną i techniczną strony podmiotowej BIP, z tym że organizacja ww. zadań była zróżnicowana. W ośmiu urzędach³⁵ za zamieszczanie i aktualizowanie treści w BIP odpowiadały z reguły osoby wyznaczone w poszczególnych komórkach, posiadające odpowiednie uprawnienia do publikacji. W większości tych urzędów wyznaczone osoby, komórki lub zespoły miały za zadanie koordynowanie i prowadzenie nadzoru zapewniającego jednolity standard BIP.

Przykład

W **Zachodniopomorskim UW** za opracowanie i nadzór nad strukturą BIP odpowiadał Zespół Redakcyjny serwisu internetowego i BIP, w którego skład wchodził: redaktorzy BIP z danego wydziału/biura, administrator strony BIP, zastępca administratora strony BIP oraz dyrektorzy wydziałów/biur urzędu.

W pozostałych ośmiu skontrolowanych jednostkach publikowanie w BIP leżało w kompetencji jednej komórki lub osoby (redaktora), która zamieszczała informacje przygotowane przez inne komórki organizacyjne³⁶.

Od 7 marca 2022 r. administrator panelu redakcyjnego BIP na portalu GOV.PL (KPRM³⁷), z uwagi na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych RP w sytuacji spowodowanej wojną w Ukrainie, ograniczył liczbę osób mających dostęp do panelu redakcyjnego (np. w MS ze 130 do trzech osób, w Łódzkim UW z 42 do trzech osób). Skutkowało to zmianą organizacji wykonywania zadań związanych z publikacją informacji w BIP.

Przyjęty sposób organizacji udostępniania informacji publicznej na wniosek również był zróżnicowany. Najczęściej (w 12 skontrolowanych urzędach³⁸) za udostępnienie informacji publicznej odpowiadała komórka organizacyjna urzędu właściwa merytorycznie w zakresie danej sprawy. Proces ten był z reguły koordynowany, nadzorowany lub wspomagany przez jedną wyznaczoną komórkę lub pracownika urzędu, a projekt odpowiedzi weryfikowany. W czterech podmiotach³⁹ za udostępnianie informacji publicznej odpowiadała komórka wiodąca, która przygotowywała odpowiedź w porozumieniu z innymi komórkami organizacyjnymi.

³⁴ Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Generalnego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie zasad funkcjonowania i zamieszczania informacji publicznej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie.

³⁵ KPRM, MAP, MRiPS, MS, Łódzki UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Zachodniopomorski UW.

³⁶ MEiN, MI, MKiDN, MRiT, MSWiA, MZ, Lubelski UW, Wielkopolski UW.

³⁷ Od 6 października 2020 r. rolę ministra właściwego do spraw informatyzacji pełni Prezes Rady Ministrów.

³⁸ MAP, MI, MKiDN, MRiPS (z wyjątkiem odpowiedzi zbiorczych), MS, MZ, Lubelski UW, Łódzki UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

³⁹ KPRM, MEiN, MRiT (cztery wyznaczone komórki), MSWiA.

W dwóch jednostkach konieczne zmiany organizacyjne przy realizacji obowiązków wynikających z udip

NIK w MRiPS zwróciła uwagę na potrzebę dokonania zmian w organizacji wykonywania zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej w celu usprawnienia tego procesu. W ww. ministerstwie nie przyjęto wewnętrznych uregulowań dotyczących udostępniania informacji publicznej (trwały nad nimi prace), co wraz z innymi uwarunkowaniami (tj. nieliczna obsada kadrowa oraz niedostateczny nadzór nad procesem udostępniania informacji), skutkowało nieprawidłowym realizowaniem zadań związanych z prowadzeniem BIP oraz monitorowaniem terminowości załatwiania wniosków o informację. Za treści umieszczane na stronie podmiotowej BIP MRiPS odpowiadały poszczególne komórki merytoryczne, jednakże brakowało mechanizmów nadzoru nad prawidłowością, aktualnością i kompletnością udostępnianych tam informacji. Doprecyzowania w tym ministerstwie wymagały także zasady koordynacji udostępniania informacji publicznej na wniosek.

Również w MZ system realizacji zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej, zdaniem NIK, nie zapewniał w pełni prawidłowej oraz sprawnej ich realizacji. W szczególności prowadzono w różnych komórkach organizacyjnych tego ministerstwa blisko 20 rejestrów wniosków o informację, bez wskazania w sposób jednoznaczny komórki nadzorującej lub koordynującej ich prowadzenie. Kontrola NIK wykazała, że część z tych rejestrów nie zawierała kompletnych i aktualnych danych, co utrudniało skuteczne monitorowanie terminowości spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej.

2. Formularze zawierające wzory wniosków o informację opracowały dwa ministerstwa⁴⁰ i większość (pięć) skontrolowanych urzędów wojewódzkich⁴¹. Żaden z tych urzędów nie odmówił jednak udostępnienia informacji publicznej z powodu niezłożenia wniosku zgodnego z wprowadzonym formularzem – miały one jedynie charakter pomocniczy.

Na podmiotowych stronach BIP dwóch skontrolowanych ministerstw opublikowano dokumenty, które zawierały sformułowania uzależniające rozpatrzenie wniosku od podpisania przez wnioskodawcę zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz podania danych osobowych wnioskodawcy. Powyższe działania były niezgodne z art. 2 ust. 1 udip, w którym wskazano, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Korzystanie z tego prawa nie jest uzależnione od podania danych osobowych.

Opis nieprawidłowości

W MS, w sytuacji wykorzystania przez wnioskodawcę opublikowanego w BIP tego ministerstwa formularza wniosku o informację, rozpatrzenie wniosku uzależniono od podpisania przez wnioskodawcę zgody na przetwarzanie jego danych osobowych. W formularzu wniosku o informację zamieszczono klauzulę o treści: *Wyrażam zgodę na przetwarzanie moich danych osobowych zawartych w niniejszym formularzu przez Ministra Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie, Al. Ujazdowskie 11 w związku z postępowaniem z zakresu dostępu do informacji*

W dwóch ministerstwach opublikowane dokumenty zawierały sformułowania naruszające art. 2 ust. 1 udip

⁴⁰ MKiDN, MS.

⁴¹ Z wyjątkiem Wielkopolskiego UW.

publicznej. W sekcji „Uwagi” w odniesieniu do tej klauzuli podano: proszę zakreślić pole krzyżykiem (dot. art. 6 ust. 1 lit. a RODO). W przypadku niewyrażenia zgody Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma możliwości rozpatrzenia wniosku.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił m.in., że pouczenie w formularzu wniosku miało na celu przybliżenie wnioskodawcom obowiązujących przepisów prawa w zakresie przetwarzania danych, mających zastosowanie w związku ze złożeniem wniosku. Podał także, że brak możliwości rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w *uwagach* do formularza nie oznacza braku reakcji na wniosek bądź pozostawienia go *ad acta*. Jest jedynie komunikatem dla wnioskodawcy, że od jego decyzji uzależniony jest przebieg postępowania prowadzonego m.in. zgodnie z RODO.

W świetle art. 6 ust. 1 RODO przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – spełniony jest co najmniej jeden z warunków określonych w tym przepisie. W przypadku udostępniania informacji publicznej podstawą do przetwarzania danych osobowych jest art. 6 ust. 1 lit. c RODO. A zatem zgoda wnioskodawcy na przetwarzanie danych osobowych nie jest warunkiem niezbędnym do rozpatrzenia wniosku. Oznacza to, że dodanie do formularza wniosku takiego warunku było nieuprawnione. Ponadto zamieszczenie takiej klauzuli na formularzu wniosku, mogło wprowadzać w błąd osoby, które chciały uzyskać dostęp do informacji publicznej, a w skrajnych przypadkach mogło przyczynić się do rezygnacji tych osób z przysługującego im prawa.

W **MZ** dostęp do uzyskania informacji publicznej uzależniono od podania danych osobowych wnioskodawcy. W dokumencie pn. *Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych* znajdującym się na stronie BIP tego ministerstwa znajdowało się sformułowanie o następującej treści: *podanie danych osobowych jest dobrowolne, jednakże jest warunkiem rozpatrzenia Państwa wniosku*. Dyrektor Generalny MZ wyjaśniła, że zapis wymaga korekty w kontekście rozpatrywania w MZ zarówno wniosków anonimowych, jak również tych zawierających dane osobowe. W trakcie kontroli NIK dokonano zmiany tego dokumentu tak, aby nie dochodziło do naruszenia przepisów udip.

3. Zasoby kadrowe w większości skontrolowanych urzędów umożliwiały z reguły prawidłową i sprawną realizację obowiązków wynikających z przepisów udip. W MRiPS niezapewnienie odpowiednio licznej obsady kadrowej było jednym z czynników mających wpływ na prawidłowość wykonywania zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej. Również w MEiN ograniczone zasoby kadrowe wymieniono jako jedną z przyczyn opóźnień w terminowym udzielaniu odpowiedzi na wnioski. Z kolei Dyrektor Generalny MS poinformował, że w związku z dużą liczbą wpływających wniosków o informację 17 grudnia 2021 r. ukazało się ogłoszenie o naborze na stanowisko głównego specjalisty do spraw analiz i obsługi wniosków o informację w Departamencie Prawa Administracyjnego MS. W naborze został wyłoniony kandydat, który ostatecznie nie podjął zatrudnienia.

Pracownicy regularnie wykonujący obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej (np. w komórkach koordynujących i wspierających), w opisach stanowisk/zakresach obowiązków z reguły mieli określone zadania z tego obszaru. W Lubelskim UW i Zachodniopomorskim UW w zakresach czynności pracowników, ze względu na przyjęte rozwiązania organizacyjne, nie ujęto zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej na wnioski.

W skontrolowanych urzędach zasoby kadrowe umożliwiały z reguły prawidłową i sprawną realizację obowiązków

Przykład

W **Lubelskim UW** w większości wydziałów i biur nie zostali wyznaczeni pracownicy do udostępniania informacji publicznej na wniosek, a realizacja tego zadania była powierzana pracownikom merytorycznym w oparciu o zapisy w zakresach czynności mówiące o innych zadaniach zleconych przez dyrektora wydziału lub biura. Wynikało to z niewielkiej skali tego typu zadań, niewymagającej odrębnego ujęcia w zakresach czynności.

W dwóch ministerstwach wystąpiły przypadki nieopracowania opisów stanowisk pracy

W dwóch ministerstwach (MSWiA⁴² oraz MS) NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu łącznie sześciu opisów stanowisk pracy, co było niezgodne z § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁴³, według którego opis stanowiska pracy sporządza się dla każdego stanowiska pracy w służbie cywilnej. W Wielkopolskim UW w zakresach czynności dwóch z trzech pracowników nie ujęto zadań dotyczących m.in. zamieszczania informacji na stronach BIP Urzędu, pomimo że byli oni odpowiedzialni za ich realizację.

Przykład nieprawidłowości

W **MS** w okresie objętym kontrolą nie sporządzono opisów stanowisk dla pięciu stanowisk kierowniczych będących wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej w dwóch komórkach organizacyjnych, wiodących w procesie udostępniania informacji publicznej w Ministerstwie, tj. Biura Komunikacji i Promocji (dalej: BK) oraz Departamentu Prawa Administracyjnego (dalej: DPA). Dotyczyło to opisu stanowiska:

- Dyrektora BK za okres od 1 stycznia 2019 r. do 28 lutego 2019 r.,
- Zastępcy Dyrektora BK za okres od 2 listopada 2020 r. do 5 września 2021 r.,
- Zastępcy Dyrektora BK za okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2019 r.,
- Zastępcy Dyrektora DPA za okres od 16 grudnia 2019 r. do 2 września 2021 r.,
- Zastępcy Dyrektora DPA za okres od 1 stycznia 2019 r. do 15 września 2019 r.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że sporządzanie opisów wyższych stanowisk pracy jest procesem rozciągniętym w czasie ze względu na jego złożoność, tj. opracowanie projektu opisu, poddanie go konsultacjom z komórkami organizacyjnymi, których one dotyczą, prowadzenia uzgodnień w celu wypracowania ostatecznego kształtu, a następnie przekazanie do zapoznania i ewentualnej akceptacji właściwym członkom kierownictwa. Wyjaśnił ponadto, że w okresie objętym kontrolą, w przedmiotowych komórkach organizacyjnych, miały miejsce liczne zmiany organizacyjne, w tym osobowe.

W 14 z 16 skontrolowanych urzędów w okresie objętym kontrolą pracownicy, którym powierzono obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej brali udział w szkoleniach dotyczących tych zadań np. standardów prawnych oraz standardów bezpieczeństwa otwierania i wykorzystywania danych publicznych, odmowy udostępniania informacji publicznej (m.in. w świetle najnowszego orzecznictwa NSA), ochrony danych osobowych czy też ponownego wykorzystania informacji publicznej. W żadnych szkoleniach z tego obszaru nie uczestniczyli pracownicy Lubelskiego UW, a w MKiDN tylko jeden pracownik (Radca ds. informacji publicznej).

⁴² Jeden z pracowników Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA realizujący zadania związane z udostępnianiem informacji publicznej, w okresie od 1 lutego 2020 r. do 28 czerwca 2022 r. nie miał sporządzonego opisu stanowiska.

⁴³ M.P. Nr 5, poz. 61, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Lubelskim UW tłumaczono to m.in. brakiem konieczności doszkalania pracowników w związku z ich wieloletnim doświadczeniem zawodowym oraz udziałem w tego typu szkoleniach w poprzednich latach. W MKiDN niezorganizowanie szkoleń dla większej liczby osób tłumaczono m.in. utrudnieniami związanymi ze stanem epidemii COVID-19.

4. W siedmiu skontrolowanych podmiotach⁴⁴ funkcjonujące w nich teleinformatyczne systemy elektronicznego zarządzania dokumentacją były wykorzystywane nie tylko do rejestracji wniosków o informację, ale również do bieżącego monitorowania postępowań o udostępnienie informacji publicznej. W kolejnych siedmiu jednostkach⁴⁵ podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej były ww. systemy, natomiast do monitorowania spraw wykorzystywano głównie dodatkowe ewidencje wniosków. W części tych urzędów obowiązek prowadzenia rejestrów wniosków wynikał z wewnętrznych regulacji⁴⁶. W dwóch jednostkach⁴⁷ bazowano głównie na dokumentacji źródłowej, a tylko w niewielkim stopniu wykorzystywano systemy ewidencyjne.

Przykład

W **Zachodniopomorskim UW** pracownicy w poszczególnych wydziałach Urzędu załatwiający wnioski o informację zostali zobowiązani do udostępniania Wydziałowi Prawnemu, w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej: EZD), kopii wniosku wraz z udzieloną odpowiedzią, decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a także informacji o opóźnieniu rozpatrzenia wniosku oraz o terminie, w jakim udostępnienie nastąpi. W przypadku stwierdzenia naruszenia terminu przewidzianego na udostępnienie informacji publicznej na wniosek, dyrektor Wydziału Prawnego miał obowiązek poinformować o tym dyrektora wydziału, który wyznaczony był do udostępnienia informacji publicznej oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

Wykorzystanie EZD do monitorowania terminowości realizacji wniosków o informację

W 11 skontrolowanych urzędach rejestry prowadzone w zakresie spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej były zgodne z dokumentacją źródłową oraz rzetelne. W pozostałych pięciu jednostkach⁴⁸ NIK sformułowała nieprawidłowości dotyczące braku ich rzetelności.

W pięciu skontrolowanych urzędach nierzetelnie prowadzono rejestry wniosków o informację

Przykłady nieprawidłowości

W **Podlaskim UW** części spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej, dotyczących lat 2021–2022⁴⁹, nie zarejestrowano niezwłocznie w rejestrze wniosków o informację, prowadzonym w systemie EZD. Skutkiem tego był okresowy brak w tym rejestrze spraw dotyczących udostępnienia informacji publicznej, mimo że wnioski zostały załatwione, a także brak chronologii zapisów. Pomimo, że po kontroli wewnętrznej, przeprowadzonej w Urzędzie w 2019 i 2021 r., sformułowano zalecenie w tym obszarze nadal zdarzały się przypadki niedokonywania rejestracji spraw na bieżąco. Dyrektor Biura

⁴⁴ KPRM (eDok), MKiDN (EZD), Lubelski UW (EZD), Łódzki UW (EZD), Wielkopolski UW (WUWeu), Zachodniopomorski UW (EZD) oraz Podlaski UW (teczki merytoryczne w EZD).

⁴⁵ MAP, MI, MRiPS, MSWiA, MZ, MRiT, Świętokrzyski UW.

⁴⁶ Np. MZ, MSWiA, Świętokrzyski UW.

⁴⁷ MEiN, MS.

⁴⁸ MRiPS, MS, MZ, Podlaski UW, Wielkopolski UW.

⁴⁹ Do 6 czerwca.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizacji i Kadr Urzędu wyjaśniła m.in., że głównym systemem odzwierciedlającym zgodność procesu załatwienia sprawy z wymaganiami wskazanymi w obowiązujących przepisach prawa, np. termin załatwienia sprawy czy forma, jest teczka merytoryczna sprawy prowadzona w systemie EZD, w której sprawy ułożone są w kolejności chronologicznej. Głównym założeniem wprowadzenia obowiązku rejestracji wniosków w rejestrze wniosków o informację było zgromadzenie ich w jednym miejscu tworząc tzw. zbiór wniosków, co miało ułatwić pozyskiwanie informacji statystycznych dla całego Urzędu.

W **MZ** rejestry wniosków o informację prowadzone przez poszczególne komórki organizacyjne zawierały niekompletne lub nieaktualne dane. Dyrektor Generalny MZ wyjaśniła, że było to spowodowane zwiększeniem obowiązków i zadań podczas epidemii COVID-19, a także dużą liczbą wniosków o informację. Niezawarcie w rejestrach części danych wymaganych zarządzeniem Dyrektora Generalnego wynikało natomiast z rozbieżnej interpretacji przepisów udip przez daną komórkę bądź błędu pracownika przy wprowadzaniu danych. W trakcie kontroli NIK uzupełniano i uaktualniano dane w rejestrach.

Również rejestr opinii wydanych przez Biuro Komunikacji do projektów odpowiedzi na wnioski o informację, opracowanych przez komórki merytoryczne MZ, nie był kompletny. Wicedyrektor Biura Komunikacji wyjaśniła m.in., że w głównej mierze wynikało to z tego, że ww. rejestr prowadzony w kierowanej przez nią komórce organizacyjnej, był uzależniony od tego, czy inna komórka Ministerstwa przekaże w systemie EZD projekt odpowiedzi na wniosek.

W **MRiPS** rejestr wniosków o informację, który stosownie do regulaminów organizacyjnych Ministerstwa, miał służyć do koordynacji spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w tym monitorowania terminowego udzielania odpowiedzi, nie był kompletny. Nie zawierał on m.in. daty wpływu wniosku; daty dla komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za wsad merytoryczny; daty, do której ma zostać udzielona odpowiedź/wydana decyzja; daty udzielenia odpowiedzi/wydania decyzji; sposobu załatwienia wniosku (udostępnienie informacji/odmowa); informacji o dalszym procedowaniu w sprawie (prośba o uzupełnienie wniosku, skarga na bezczynność, zaskarżenie decyzji o odmowie udostępnienia informacji do sądu administracyjnego). NIK zwróciła uwagę, że w uregulowaniach wewnętrznych Ministerstwa nie określono wymogów, jakie ma spełniać ten rejestr.

Wskazywane w wyjaśnieniach MRiPS monitorowanie procesu udostępniania informacji w systemie eDok w ocenie NIK nie było skuteczne, o czym świadczą nieprawidłowości polegające na nieterminowym udzielaniu odpowiedzi na wnioski o informację.

W ocenie NIK niekompletność i nieaktualność rejestrów wniosków o informację utrudniały skuteczne monitorowanie terminowości udostępniania informacji publicznej. W trzech⁵⁰ z pięciu jednostek, w których ww. rejestry były prowadzone nierzetelnie, NIK stwierdziła znaczne przekroczenia terminów na załatwienie wniosków o informację (patrz podrozdział 5.2.2 pkt 2 Informacji).

W czterech urzędach dokonywano przeglądu procesu udostępniania informacji publicznej

5. W latach 2019–2022 tylko w trzech jednostkach⁵¹, dokonywano przeglądu procesu udostępniania informacji publicznej, w szczególności pod względem terminowości załatwiania wniosków o informację, które wpłynęły do urzędu.

⁵⁰ MS, MZ, MRiPS.

⁵¹ KPRM, MAP oraz Świętokrzyski UW.

Przykład

W MAP w okresie objętym kontrolą dokonywano:

- ocen kwartalnych i oceny rocznej przyjętego na dany rok planu komórki organizacyjnej ministerstwa właściwej w sprawie koordynacji procesu – oceną objęto terminowość udzielania odpowiedzi na wnioski przesłane do ministerstwa na podstawie udip, ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵² oraz ustawy o otwartych danych;
- ocen kwartalnych i oceny rocznej miernika kart procesów w ramach kontroli zarządczej w poszczególnych działach kierowanych przez Ministra Aktywów Państwowych, w tym terminowości udzielania odpowiedzi na zapytania interesariuszy ministerstwa.

W pozostałych urzędach nieprowadzenie takich działań wyjaśniano m.in. tym, że nad realizacją wniosków o informację sprawowany był bieżący nadzór przez kierowników odpowiedzialnych komórek.

Opis nieprawidłowości

W Łódzkim UW, pomimo określenia w zarządzeniu nr 8/2014 Dyrektora Generalnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w sprawie trybu udostępniania informacji publicznej w Łódzkim UW, obowiązku dotyczącego sporządzania przez koordynatora ds. obsługi BIP, co najmniej raz w roku, analizy i oceny załatwiania w Urzędzie wniosków o informację, nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej prowadzenie takich działań.

W trzech jednostkach w latach 2019–2022⁵³ przeprowadzono kontrole wewnętrzne dotyczące udostępniania informacji publicznej (w Łódzkim UW i Świętokrzyskim UW⁵⁴ – obejmującą publikację w BIP, w Podlaskim UW – w zakresie udostępniania informacji na wnioski). W KPRM, w 2020 r., zostało przeprowadzone zadanie audytowe dotyczące udostępniania informacji publicznej w BIP. W 2021 r. przeprowadzono czynności sprawdzające realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu z ww. zadania audytowego.

W okresie objętym kontrolą problematyka dotycząca udostępniania informacji publicznej w żadnym z urzędów, poza niniejszą kontrolą NIK, nie była przedmiotem innych kontroli zewnętrznych.

5.2. Prawidłowość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej

W okresie objętym kontrolą nie wszystkie obowiązki dotyczące udostępniania informacji publicznej realizowano prawidłowo. Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły naruszenia terminów na udostępnienie informacji publicznej i wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji, a także zamieszczania niekompletnych informacji w BIP.

⁵² Dz. U. z 2019 r. poz. 1446. Ustawa uchylona z dniem 8 grudnia 2021 r.

⁵³ Do czasu zakończenia kontroli NIK.

⁵⁴ W ramach prowadzonych kontroli wewnętrznych uwzględniono również tematykę udostępniania informacji publicznej.

Zróznicowany sposób prowadzenia i prezentowania informacji w BIP

5.2.1. Udostępnianie informacji publicznej w BIP

1. Skontrolowane jednostki w okresie objętym kontrolą w zróznicowany sposób prowadziły BIP. Ponad połowa (10 z 16) wykorzystywała do tego celu portal GOV.PL⁵⁵. Pięć jednostek publikowało informacje na stronach BIP, utworzonych przez podmioty komercyjne lub pracowników urzędu⁵⁶ albo w ramach Scentralizowanego Systemu Dostępu do Informacji Publicznej (SSDIP)⁵⁷, który został nieodpłatnie udostępniony przez Ministra Cyfryzacji w celu ujednolicenia stron podmiotowych Biuletynu⁵⁸. MKiDN posiadało witrynę na portalu GOV.PL, natomiast treści przeznaczone do publikacji w BIP zamieszczało na stronie bip.mkidn.gov.pl.

Według założeń Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa na lata 2014–2022⁵⁹ portal GOV.PL to główne miejsce udostępniania informacji przez administrację publiczną, a witryny internetowe urzędów miały jednocześnie pełnić funkcje stron BIP. Celem działań, podejmowanych przez administrację rządową w ramach projektu *Portal RP*⁶⁰, miało być m.in. ujednolicenie sposobu publikacji treści i ułatwienie prowadzenia stron urzędów, a także zapewnienie obywatelom łatwego dostępu do informacji publicznych⁶¹. Wyniki kontroli NIK wskazują, że strony BIP różniły się zakresem publikowanych treści, a także sposobem w jaki prezentowano ten sam rodzaj informacji.

Według informacji podanych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami w KPRM do portalu GOV.PL w ramach pilotażu zostało założonych około 400 stron BIP (w tym swoje strony założyło większość ministerstw)⁶². Informacja o możliwości prowadzenia stron podmiotowych BIP w ramach pilotażu została przekazana do podmiotów biorących w nim udział. Po zakończeniu etapu pilotażu ma nastąpić produkcyjne uruchomienie usługi umożliwiającej zakładanie stron BIP na portalu GOV.PL.

Sposób oznaczania informacji publicznej na portalu GOV.PL warunkuje jej poprawne wyszukanie w BIP

Treści na stronę internetową jednostki w portalu GOV.PL są wprowadzane za pośrednictwem panelu administracyjnego i mogą być oznaczone jako treści o charakterze BIP (logo Biuletynu i danymi metryki)⁶³. Umożliwia to podgląd wszystkich informacji oznaczonych jako treści BIP. NIK zwraca uwagę, że właściwe oznaczenie informacji warunkuje poprawne wyszukiwanie i wyświetlanie treści Biuletynu. W sześciu jednostkach, w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące publikacji w BIP informacji wymaganych ustawą ustalono, że część z nich nie została poprawnie oznaczona i w związku z tym nie była wyświetlana jako treść Biuletynu (np. informacje o programach dotyczących realizacji zadań publicznych oraz o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach)⁶⁴.

⁵⁵ KPRM, MAP, MEiN, MI, MRiPS, MRiT, MS, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

⁵⁶ Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

⁵⁷ Lubelski UW, Podlaski UW.

⁵⁸ W ramach projektu rozwoju elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), który był realizowany ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

⁵⁹ <https://www.gov.pl/attachment/4cc70068-895f-4085-92f8-ece13bcbb90>

⁶⁰ Realizowanego ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/portal-rp>

⁶² Do zakończenia czynności kontrolnych w KPRM.

⁶³ Informacje Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami w KPRM.

⁶⁴ MAP, MRiPS, MRiT, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

Przykłady nieprawidłowości

Na **stronie BIP MRiPS** nie stworzono czytelnej struktury zakładek, których tytuły byłyby adekwatne do treści, a treści kompletne i aktualne, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 udip. Informacje o programach dotyczących realizacji zadań publicznych oraz o rejestrach, ewidencjach i archiwach były rozproszone. Na głównej stronie MRiPS wymienionych było wiele realizowanych przez Ministerstwo programów, przy czym nie znajdowały się one w BIP. Nie było także mapy strony BIP, która pozwalałaby odnaleźć ww. informacje, a nazwy zakładek były mylące. W trakcie kontroli NIK rozpoczęto porządkowanie i uzupełnianie treści BIP.

Na **stronie BIP Łódzkiego UW** nie została utworzona zakładka odsyłająca do informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach, a opublikowane informacje były niepełne.

2. W ramach kontroli NIK badaniu poddano cztery kategorie informacji publicznych, których obowiązek publikacji w Biuletynie wynika z art. 8 ust. 3 udip⁶⁵. Jedynie w czterech urzędach w BIP zostały zamieszczone kompletne informacje dotyczące badanych kategorii⁶⁶. Wszystkie skontrolowane podmioty opublikowały kompletne informacje o przeprowadzonych w 2022 r. naborach na wolne stanowiska pracy. Pełny zakres informacji o programach dotyczących realizacji zadań publicznych przyjętych w latach 2019–2022 oraz o prowadzonych w 2022 r. rejestrach, ewidencjach i archiwach zamieściło 75% jednostek (12)⁶⁷. Jedynie sześć urzędów zamieściło pełną dokumentację na temat przebiegu kontroli w okresie 2019–2022 i o ich efektach⁶⁸. W przypadku MRiPS z powodu nieczytelnej strony BIP nie można było jednoznacznie ocenić skali brakujących w BIP informacji o programach i prowadzonych ewidencjach.

Przykłady nieprawidłowości

Na stronie **BIP MI** zamieszczono tylko ogólny schemat procedur kontroli, nie publikując dokumentacji z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. Zaniechanie zamieszczania w BIP danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie udip, było niezgodne z art. 8 ust. 3 udip i stanowiło niewykonanie obowiązku udostępniania w BIP informacji publicznych.

Na stronie **BIP MSWiA**:

- nie zamieszczono informacji o czterech programach przyjętych do realizacji w latach 2019–2022, m.in. o: Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030 oraz Programie modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025;
- nie zawarto informacji o 10 rejestrach i ewidencjach prowadzonych w 2022 r., m.in. o: ewidencji wydanych i unieważnionych dokumentów paszportowych, rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingską, wykazie związków międzygminnych, wykazie związków powiatów, wykazie związków powiatowo-gminnych;

Nieprawidłowe udostępnianie informacji publicznej w BIP w 15 skontrolowanych jednostkach

⁶⁵ 1) o przeprowadzonych naborach kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska; 2) o programach dotyczących realizowanych zadań publicznych, sposobach ich realizacji, wykonywania i skutków tych zadań; 3) o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych; 4) dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów przeprowadzających kontrole.

⁶⁶ MKiDN, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

⁶⁷ W przypadku programów: KPRM, MAP, MEiN, MI, MKiDN, MS, MZ, Lubelski UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW. W przypadku ewidencji: KPRM, MAP, MEiN, MI, MKiDN, MRiT, MS, Lubelski UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

⁶⁸ MKiDN, MRiPS, MRiT, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nie zamieszczono dokumentacji części kontroli przeprowadzonych przez MSWiA, w tym m.in.: 58 z 60 kontroli przeprowadzonych przez Departament Funduszy Europejskich w latach 2019–2022, żadnej z 33 kontroli przeprowadzonych w MSWiA w latach 2019–2022 przez podmioty zewnętrzne.

Na stronie **BIP Łódzkiego UW**:

- nie udostępniono informacji o dziewięciu z 19 realizowanych w Urzędzie programach rządowych, m.in. o: Narodowym Programie Budowy Mieszkań (Mieszkanie Plus), Programie wieloletnim „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023; Programie osłonowym „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”;
- nie zamieszczono informacji o większości prowadzonych w urzędzie rejestrów, ewidencji i archiwów oraz o sposobie udostępniania danych w nich zawartych. Dopiero w wyniku kontroli NIK w nowoutworzonej zakładce na stronie BIP zamieszczono informacje o 80 rejestrach, archiwach i ewidencjach prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu;
- nie opublikowano dokumentów pokontrolnych z większości kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w urzędzie po 1 kwietnia 2021 r., tj. po dacie utworzenia aktualnej strony BIP. W trakcie kontroli NIK dokumenty pokontrolne zostały opublikowane na stronie BIP.

Nieprawidłowości NIK stwierdziła głównie w skontrolowanych jednostkach wykorzystujących portal GOV.PL i SSDIP, w przypadku których zakładano standaryzację i ułatwienie prowadzenia stron przez urzędy oraz łatwy dostęp do informacji dla obywateli. Mniejsze problemy miały jednostki (tj. trzy urzędy wojewódzkie⁶⁹ i MKiDN), które prowadziły BIP we własnym zakresie.

Przyczyny nieudostępniania kompletnych informacji w BIP

Jako przyczyny nieudostępnienia lub niepełnego udostępnienia informacji publicznych w BIP skontrolowane podmioty wskazywały w szczególności:

- brak jednoznacznego określenia w przepisach udip wymogu publikacji danego typu informacji/dokumentów w przypadku ich publikacji na stronach BIP innych zobowiązanych podmiotów (w szczególności dotyczyło to wyników kontroli zewnętrznych);
- ograniczenie liczby osób uprawnionych do zamieszczania treści w BIP w związku z koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa państwowych systemów teleinformatycznych z powodu konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy;
- publikację treści przeznaczonych do BIP na swoich stronach internetowych (zamiast w ramach Biuletynu – patrz podrozdział 5.2.1 pkt 1 Informacji);
- problemy z zamieszczaniem dokumentów w czasie epidemii COVID-19.

Kontrola NIK wykazała, że część skontrolowanych jednostek nieprawidłowo interpretowała przepisy art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip odnośnie publikacji dokumentacji kontroli i w związku z tym nie zamieszczała w BIP informacji o efektach kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne. W ocenie NIK, wykładnia przywołanych powyżej przepisów powinna być dokonana mając na uwadze kwestię zapewnienia obywatelowi konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, które to prawo nie może być ograniczane poza przypadkami określonymi w przepisach prawa. NIK zauważa również, że osoba poszukująca informacji o wynikach kontroli dotyczących danego podmiotu z reguły nie posiada pełnej

⁶⁹ Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

wiedzy o organach uprawnionych do przeprowadzenia kontroli w tym podmiocie, nie wie które organy faktycznie prowadziły kontrole oraz jakiego zakresu one dotyczyły. Zatem nieudostępnienie w BIP dokumentów dotyczących przebiegu kontroli zewnętrznych utrudnia lub uniemożliwia znalezienie żądanych informacji.

Objęte kontrolą jednostki opublikowały na stronach BIP informacje o sposobie dostępu do informacji publicznych, będących w posiadaniu jednostki i nieopublikowanych w Biuletynie. Wystąpiły pojedyncze przypadki podawania na stronach odwołań do nieaktualnych przepisów odnoszących się do udostępniania informacji publicznej, które zostały skorygowane w trakcie kontroli⁷⁰.

3. Dziewięć skontrolowanych jednostek oznaczyło informacje publiczne, zamieszczone w ramach czterech zbadanych przez NIK kategorii, kompletnymi metrykami wymaganymi przepisami art. 8 ust. 6 pkt 1–4 udip⁷¹. W siedmiu podmiotach w metrykach podawano natomiast niepełne dane⁷², co wynikało głównie z zaniedbań pracowników odpowiedzialnych za publikowanie informacji w BIP. Publikowanych informacji najczęściej nie oznaczano:

- danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść (we wszystkich siedmiu jednostkach);
- czasem wytworzenia informacji i jej udostępnienia (w pięciu jednostkach)⁷³;
- danymi określającymi tożsamość osoby wprowadzającej informację do BIP (w czterech jednostkach)⁷⁴.

4. Większość stron podmiotowych Biuletynu skontrolowanych urzędów spełniała standardy określone dla tego typu stron w rozporządzeniu BIP. Na żadnej ze stron nie zamieszczano reklam, co było zgodne z § 11 ust. 2 rozporządzenia BIP. Ponadto, stosownie do § 6 i 7 ww. rozporządzenia opublikowane treści we wszystkich podmiotach nie zawierały niewyjaśnionych skrótów oraz nie były zabezpieczone przed drukowaniem i kopiowaniem.

W przypadku 11 z 16 urzędów w BIP zostały zamieszczone wszystkie elementy i informacje, wymagane § 11 ust. 1 rozporządzenia BIP. W pozostałych nie opublikowano:

- aktualnych imion, nazwisk lub danych kontaktowych co najmniej jednej z osób redagujących stronę BIP (pięć urzędów⁷⁵);
- instrukcji korzystania ze strony BIP (trzy urzędy⁷⁶);
- adresu redakcji strony BIP (dwa urzędy⁷⁷);
- modułu wyszukującego (jedno ministerstwo⁷⁸).

Dwa urzędy uzupełniły brakujące informacje i elementy w trakcie kontroli NIK⁷⁹.

Przypadki niezgodnego z udip oznaczania informacji publicznych w BIP

⁷⁰ Łódzki UW, MS.

⁷¹ KPRM, MAP, MEiN, MRiT, MZ, Lubelski UW, Łódzki UW, Podlaski UW, Zachodniopomorski UW.

⁷² MKiDN, MI, MRiPS, MS, MSWiA, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW.

⁷³ MRiPS, MS, MSWiA, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW.

⁷⁴ MKiDN, MRiPS, MS, Wielkopolski UW.

⁷⁵ MRiPS, MS, MSWiA, MZ, Łódzki UW.

⁷⁶ MS, MSWiA, Łódzki UW.

⁷⁷ MSWiA, Łódzki UW.

⁷⁸ MRiPS.

⁷⁹ MRiPS, Łódzki UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przypadki niezamieszczenia w BIP informacji wymaganych przepisami innymi niż udip

5. Zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, 10 z 16 skontrolowanych urzędów opublikowało w BIP: dane kontaktowe koordynatora do spraw dostępności, plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz raport o stanie zapewnienia dostępności⁸⁰. W czterech jednostkach nie został zamieszczony plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności⁸¹, w dwóch nie opublikowano danych kontaktowych koordynatorów do spraw dostępności⁸², a w jednym urzędzie brakowało raportu o stanie zapewnienia dostępności⁸³. W jednym przypadku nie opublikowano opracowanego przez jednostkę planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, ponieważ do zakończenia kontroli nie została dla niego wydana opinia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁸⁴.

Realizując obowiązek wynikający z art. 11 ust. 1 ustawy o otwartych danych, 14 skontrolowanych urzędów opublikowało w BIP kompletne informacje o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W dwóch ministerstwach⁸⁵ informacje te opublikowano w pełnym zakresie.

Niepełne informacje o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Opis nieprawidłowości

Na **stronie BIP MRiPS** nie opublikowano: informacji o wysokości opłat za ponowne wykorzystanie, w tym informacji o podstawie ich obliczania; informacji o czynnikach, które będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o ponowne wykorzystanie i które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania lub przekazania informacji; informacji o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie oraz o prawie do sprzeciwu.

Na **stronie BIP MSWiA** nie zamieszczono informacji o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystanie oraz o prawie do sprzeciwu.

Zabezpieczono treści BIP i zapewniono dostępność Biuletynu

6. Zgodnie z §§ 15–20 rozporządzenia BIP treści Biuletynu powinny być udostępniane w nieprzerwany sposób, a podmioty udostępniające są zobowiązane do należytego zabezpieczenia BIP.

Według informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami w KPRM w portalu GOV.PL zastosowano mechanizmy zabezpieczające strony (środki techniczne i procedury). Dostępność portalu jest monitorowana w trybie ciągłym. Zmiany treści stron są możliwe wyłącznie przez uwierzytelnionych użytkowników. W portalu został wprowadzony mechanizm dziennika, o którym mowa w § 16 rozporządzenia BIP, pozwalający na śledzenie zmian. KPRM świadczyła w sposób ciągły wsparcie techniczne administratorom BIP w jednostkach administracji publicznej.

⁸⁰ KPRM, MI, MRiPS, MS, MZ, Lubelski UW, Łódzki UW, Podlaski UW, Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW.

⁸¹ MAP, MEiN, MKiDN, MRiT.

⁸² MRiT, MSWiA.

⁸³ MKiDN.

⁸⁴ Zachodniopomorski UW.

⁸⁵ MRiPS, MSWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech urzędach wojewódzkich, które utrzymywały strony BIP samodzielnie lub przy współudziale podmiotów zewnętrznych⁸⁶, zostały wdrożone rozwiązania w celu zapewnienia dostępności i zabezpieczenia informacji (tj. mechanizm dziennika, uwierzytelnianie użytkowników, tworzenie kopii zapasowych).

W okresie objętym kontrolą wystąpiły sporadyczne przypadki braku dostępności stron podmiotowych Biuletynu⁸⁷ i przerwy w dostępie do portalu GOV.PL. W przypadku portalu GOV.PL, Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami w KPRM poinformowała, że wystąpiły cztery przerwy w dostępie do usług, spowodowane awariami sprzętowymi i cyberatakiem, powodujące m.in. brak możliwości komunikacji z serwerami BIP. W żadnym z nich nie zostały jednak przekroczone czasy niedostępności usługi, o których mowa w § 21 rozporządzenia BIP (tj. osiem godzin w przypadku strony głównej BIP i 24 godziny w przypadku stron podmiotowych Biuletynu).

7. NIK zwróciła uwagę, że wykorzystując wyszukiwarkę, zamieszczoną na stronie głównej BIP w portalu GOV.PL, nie można było odnaleźć danych o 11 skontrolowanych podmiotach (w tym siedmiu prowadzących BIP w ww. portalu). Na stronie głównej Biuletynu w portalu znajdują się *informacje o aktywnych podmiotach w BIP* (zawierające dane o jednostkach objętych kontrolą), jednak w ocenie NIK nie są one dostępne w łatwy sposób. Dotarcie do informacji wymaga bowiem pobrania i rozpakowania archiwum, otwarcia pliku xml w programie umożliwiającym jego odczyt i następnie przeszukania go. Z informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu Zarządzania Systemami w KPRM wynika m.in., że za pomocą wyszukiwarki na stronie głównej BIP w portalu GOV.PL można odnaleźć informacje na temat stron podmiotów, które dotychczas przeprowadziły migrację swoich danych i/lub dokonały rejestracji w tym portalu; po uruchomieniu portalu wysłano informację do urzędów administracji rządowej o potrzebie rejestracji strony podmiotowej Biuletynu w nowym systemie. Zdaniem NIK, skoro dane na temat podmiotów prowadzących BIP są w posiadaniu administratora portalu, to powinna być zapewniona możliwość ich odszukania za pomocą przeznaczonej do tego celu wyszukiwarki.

Braki informacji o podmiotach prowadzących BIP w wyszukiwarce na stronie głównej Biuletynu

5.2.2. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek

1. W okresie 2019–2022 (do 30 kwietnia) do 16 jednostek objętych kontrolą wpłynęło łącznie 31 949 wniosków o informację, z tego 27 142 do dziewięciu ministerstw i KPRM oraz 4807 do sześciu urzędów wojewódzkich.

W przypadku ministerstw i KPRM liczba wniosków w 2020 r., w stosunku do 2019 r., wzrosła o 36,8%, a w 2021 r., w stosunku do 2020 r., o 32,5%. Najwyższy przyrost odnotowano w MZ, KPRM, MRiT i MEiN. Spośród skontrolowanych ministerstw, najwięcej wniosków wpłynęło do MZ (5544), najmniej do MAP (427).

Wzrost liczby wniosków o informację w okresie objętym kontrolą

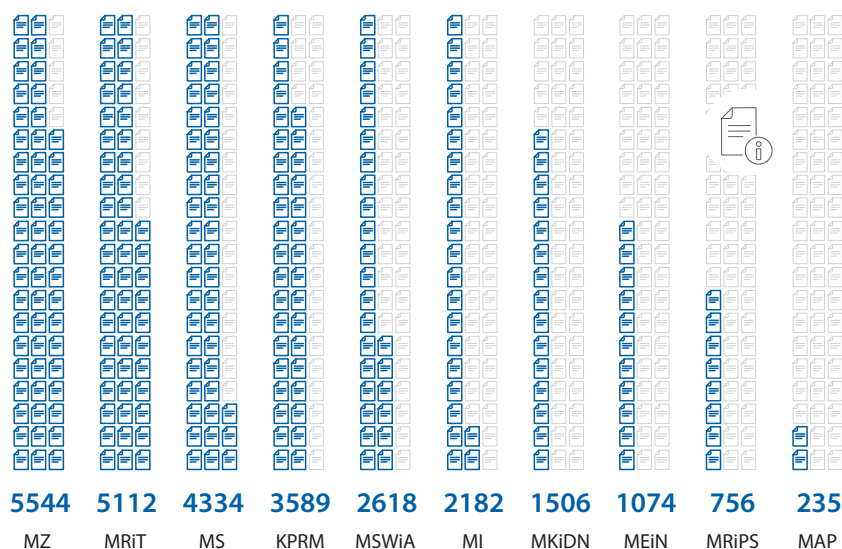
⁸⁶ Świętokrzyski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW.

⁸⁷ MKiDN, Lubelski UW, Podlaski UW, Zachodniopomorski UW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Łączna liczba wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych ministerstw i KPRM w okresie 2019–2022 (do 30 kwietnia)

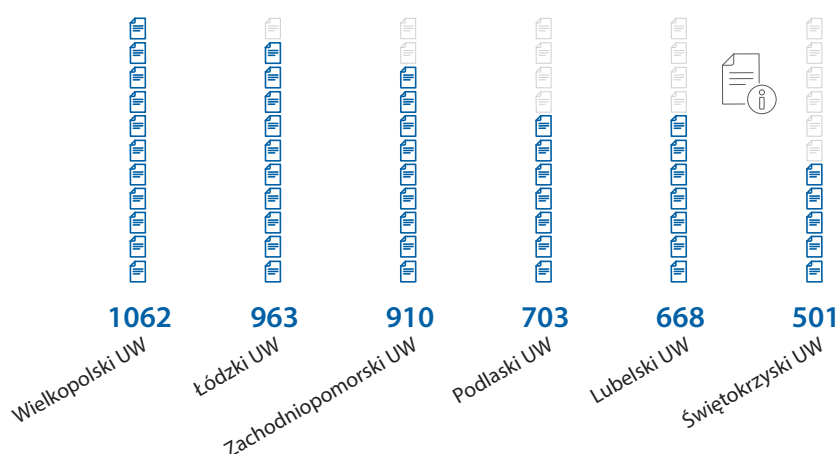


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W ww. latach nastąpił niewielki wzrost liczby wniosków wpływających do urzędów wojewódzkich – o 0,5% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. i o 5,6% w 2021 r. w porównaniu do 2020 r. Najwyższy przyrost odnotowano w Podlaskim UW, Łódzkim UW i Wielkopolskim UW. Największa liczba wniosków wpłynęła do Wielkopolskiego UW (1062), a najmniejsza do Świętokrzyskiego UW (501).

Infografika nr 8

Łączna liczba wniosków o informację, które wpłynęły do skontrolowanych urzędów wojewódzkich w okresie 2019–2022 (do 30 kwietnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

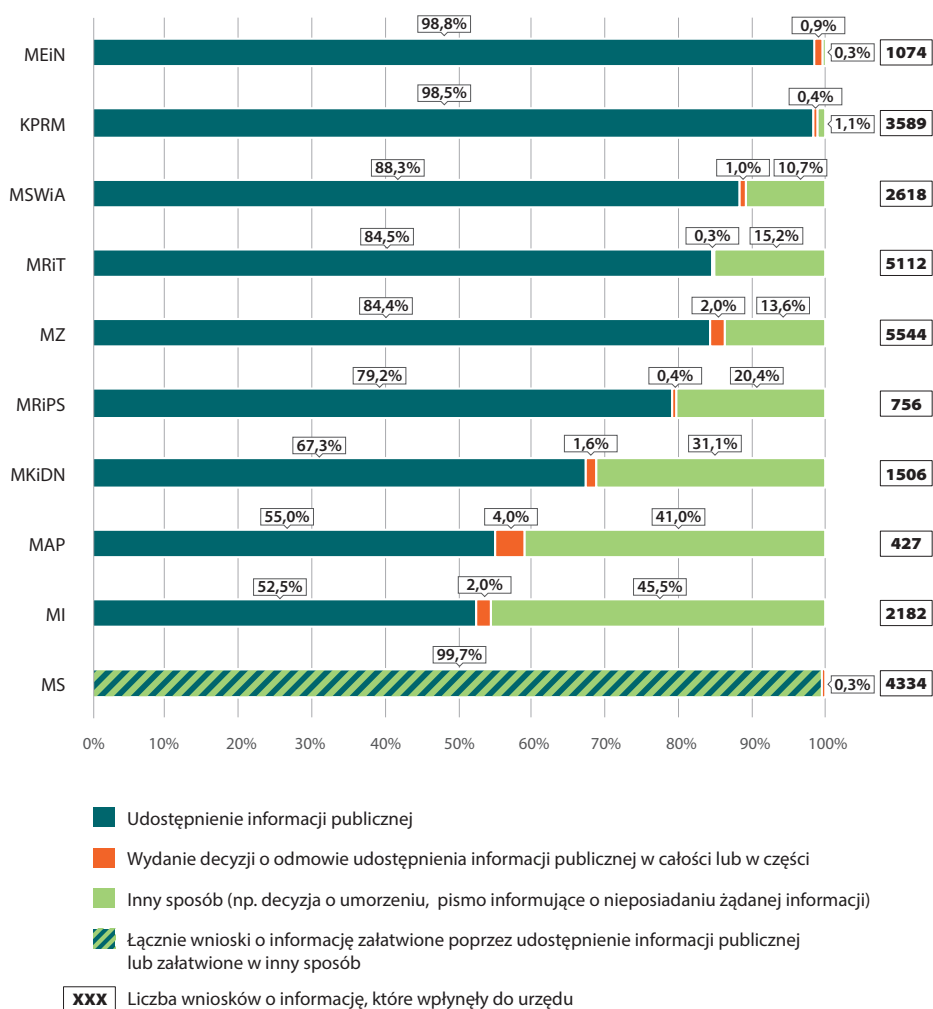
Spośród wniosków o informację, które wpłynęły do ministerstw i KPRM, 18 901 z nich (69,6%) zostało załatwionych poprzez udostępnienie informacji publicznej. W MEiN i KPRM udostępnieniem informacji zakończyło się ponad 98% spraw toczących się w związku z wnioskami o informację,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

które wpłynęły do tych urzędów. W odpowiedzi na 279 wniosków (1%) zostały wydane decyzje o odmowie udostępnienia informacji albo wydano decyzję o umorzeniu postępowania⁸⁸. W przypadku 7962 wniosków (29,4%) skierowano do wnioskodawców pisma (w sytuacji m.in. nieposiadania żądanej informacji, gdy urząd nie był podmiotem zobowiązanym do udostępnienia lub wskazana we wniosku informacja nie była informacją publiczną)⁸⁹.

Infografika nr 9

Sposób załatwienia wniosków o informację, które wpłynęły do ministerstw i KPRM w okresie 2019–2022 (do 30 kwietnia)⁹⁰



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Urzędy wojewódzkie udostępniły informacje publiczne w odpowiedzi na 4054 wnioski (84,3%). Najmniej (około 55%) spraw toczących się w związku z wnioskami o informację, zakończyło się udostępnieniem infor-

⁸⁸ Z tego 278 decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości lub w części i jedna decyzja o umorzeniu postępowania w sytuacji, o której mowa w art. 14 ust. 2 udip.

⁸⁹ Liczba załatwionych spraw, zarówno w przypadku ministerstw, KPRM, jak i urzędów wojewódzkich, obejmuje także przypadki, w których np. udostępniono informację w odpowiedzi na część żądania i odmówiono udostępnienia jej w pozostałym zakresie.

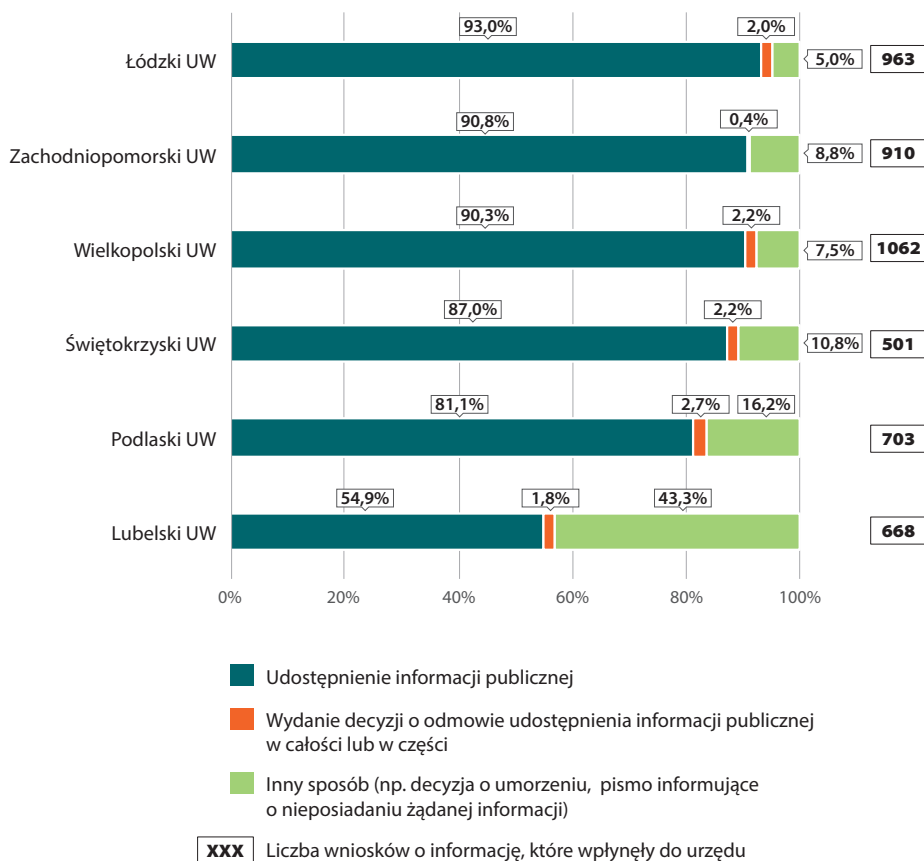
⁹⁰ W MS, ze względu na dużą liczbę wpływających wniosków, nie prowadzono ewidencji wniosków z uwzględnieniem sposobu załatwienia sprawy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

macji w Lubelskim UW. W przypadku 94 wniosków (2%), które wpłynęły do sześciu urzędów wojewódzkich, wydane zostały decyzje o odmowie udostępnienia informacji lub o umorzeniu postępowania⁹¹. W odpowiedzi na 659 wniosków (13,7%) wystosowano pisma do wnioskodawców, np. o nieposiadaniu żądanej informacji.

Infografika nr 10

Sposób załatwienia wniosków o informację, które wpłynęły do UW w okresie 2019–2022 (do 30 kwietnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W okresie objętym kontrolą w 16 skontrolowanych jednostkach wnioskodawcy wycofali łącznie 27 wniosków o informację.

W 13 skontrolowanych urzędach stwierdzono przypadki działania nierzetelnego lub niezgodnego z przepisami prawa

2. Badanie próby postępowań dotyczących udostępnienia informacji publicznej prowadzonych w latach objętych kontrolą⁹² wykazało, że tylko w trzech urzędach⁹³ prowadzono je prawidłowo, natomiast w 13 wystąpiły przypadki działań nierzetelnych lub niezgodnych z przepisami prawa (z tym, że w trzech podmiotach nieprawidłowości miały jednostkowy charakter⁹⁴).

⁹¹ Z tego 88 decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości lub w części i sześć decyzji o umorzeniu postępowania w sytuacji, o której mowa w art. 14 ust. 2 udip.

⁹² W zależności od urzędu badaniem objęto od 26 do 54 postępowań. Większość spraw dobrano do badania w sposób celowy, na podstawie osądu kontrolera biorąc pod uwagę m.in. ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

⁹³ MAP, MKiDN oraz Wielkopolski UW.

⁹⁴ Tj. nieprawidłowości NIK stwierdziła maksymalnie w dwóch postępowaniach. Dotyczyło to MRiT, Lubelskiego UW oraz Zachodniopomorskiego UW.

a) W dwóch skontrolowanych urzędach⁹⁵ NIK stwierdziła przypadki (łącznie dziewięć spraw) pozostawienia wniosków o informację bez odpowiedzi, co było niezgodne z art. 13 udip.

Opis nieprawidłowości

W **KPRM** w przypadku czterech z 38 zbadanych postępowań dotyczących lat 2020–2021, nie udzielono odpowiedzi na wnioski o informację⁹⁶. Zastępca Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu (dalej: CIR) wyjaśnił, że przyczyną nieudzielenia odpowiedzi było m.in. nieprzesłanie wnioskowanych informacji przez komórkę merytoryczną, pomimo kilkukrotnych ponagleń CIR, konieczność realizacji nowych zadań przez KPRM, a także ogłoszony stan epidemii COVID-19.

W **MS** pozostawiono bez odpowiedzi pięć z 54 badanych wniosków o informację. Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że odpowiedzi na trzy wnioski nie sporządzono z uwagi na dostępność wnioskowanych informacji w domenie publicznej. Odnośnie kolejnej sprawy podał, że wnioskujących poinformowano, że odpowiedź zostanie udzielona w późniejszym terminie, przy czym kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów potwierdzających te działania. W przypadku ostatniej ze spraw wskazał, że wniosek był nieprecyzyjny, oparty na uzyskaniu z nieznanymi źródłami informacji o planowanym wznowieniu prac parlamentarnych nad regulacjami ustawowymi dotyczącymi biegłych sądowych. MS prowadziło w tym czasie jedynie prace koncepcyjne nad możliwymi do wprowadzenia rozwiązaniami, nie dysponując wiedzą na ten temat ani projektem ustawy jako informacją publiczną.

Pozostawienie
wniosków o informację
bez odpowiedzi

W ocenie NIK w sytuacji, gdy informacja, której żąda wnioskodawca została już udostępniona w domenie publicznej, urząd nie jest w jej posiadaniu lub wniosek nie dotyczy informacji o takim charakterze, organ powinien odpowiedzieć na wniosek w terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip, a nie pozostawiać wniosku bez odpowiedzi. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z 23 czerwca 2022 r.⁹⁷

W Podlaskim UW w jednym z badanych przypadków, pomimo posiadania wniosku o informację z prośbą o udzielenie odpowiedzi na 19 pytań – urząd nie rozpatrzył go. Wystąpił natomiast do wnioskodawcy o przesłanie *wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. W związku z brakiem odpowiedzi wnioskodawcy, sprawa pozostała niezadowolona.

b) W 15 skontrolowanych jednostkach informacja publiczna została udostępniona w zakresie zgodnym z żądaniem wnioskodawcy oraz została oznaczona w sposób określony w art. 12 ust. 1 udip. Tylko w jednym urzędzie (MSWiA) odpowiedź na dwa, z 40 badanych wniosków o informację, została udzielona w sposób niepełny, co było działaniem nierzetelnym.

⁹⁵ KPRM, MS.

⁹⁶ We wszystkich postępowaniach poinformowano o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, jednak ostatecznie nie udostępniono informacji publicznej, nie wydano decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, jak też nie poinformowano wnioskodawcy, że organ nie dysponuje żadaną informacją lub że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej.

⁹⁷ Sygnatura akt III OSK 4955/21.

Udostępnienie informacji publicznej w niepełnym zakresie

Opis nieprawidłowości

W jednej ze spraw, w których **MSWiA** w niepełnym zakresie udostępniła informację publiczną, wnioskodawca zwrócił się o (...) *udostępnienie informacji o najwyższej płacy wśród pracowników ministerstwa (...)*. W odpowiedzi udzielono mu następującej informacji: *Do określenia wysokości mnożników wynagrodzenia zasadniczego w służbie cywilnej w stosunku do osób zatrudnionych w MSWiA ma zastosowanie załącznik Nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej*⁹⁸. Dyrektor Biura Finansowego stwierdziła, że rozporządzenie, które zostało przywołane w odpowiedzi na wniosek zawiera m.in. informację o najwyższej płacy wśród pracowników ministerstwa. Uznała, że odpowiedź była wyczerpująca, gdyż wnioskodawca nie ponowił pytania o udostępnienie informacji publicznej.

Zdaniem NIK, w udostępnionej informacji nie znalazła się odpowiedź na pytanie wnioskodawcy, a wskazano jedynie podstawę prawną dotyczącą mnożników wynagrodzenia zasadniczego, czego nie dotyczyło pytanie wnioskodawcy. Załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia nie określa bowiem najwyższej płacy w MSWiA, a określa mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej, a zatem sposób obliczania płac, a nie ich wysokość.

We wszystkich urzędach udostępnienie informacji nastąpiło w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem o informację. NIK nie stwierdziła sytuacji, aby skontrolowane urzędy obliżowały wnioskodawców do zastosowania przyjętego wzoru lub innej formy wniosku.

Naruszenie terminów na udostępnienie informacji publicznej

W dziewięciu skontrolowanych urzędach, w przypadku łącznie 51 postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej spośród 393 objętych szczegółowym badaniem NIK w 16 jednostkach (tj. 13,0%), naruszono terminy na udostępnienie informacji publicznej określone w art. 13 ust. 1 i/lub ust. 2 u.dip. I tak:

- w dziewięciu urzędach⁹⁹, stwierdzono łącznie 41 przypadków udostępnienia informacji z przekroczeniem 14-dniowego terminu wynikającego z art. 13 ust. 1 u.dip. Informacje te przekazano z opóźnieniem wynoszącym od dwóch do 918 dni. Jednocześnie nie poinformowano wnioskodawców w ww. terminie, na podstawie przepisu art. 13 ust. 2 tej ustawy, o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim zostanie udostępniona informacja;
- w pięciu z ww. urzędów¹⁰⁰, w 10 przypadkach, pomimo poinformowania wnioskodawców, że informacja publiczna zostanie udostępniona im w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku, udostępniono informację od 11 do 69 dni po upływie przedłużonego terminu, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 u.dip.

W trzech urzędach¹⁰¹ nieprawidłowości dotyczące naruszenia terminów art. 13 ust. 1 lub 2 u.dip NIK stwierdziła również na podstawie analizy zapisów w rejestrach lub zestawieniach (łącznie 450 przypadków).

⁹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024.

⁹⁹ KPRM, MEiN, MI, MRiPS, MS, MSWiA, MZ, Lubelski UW i Podlaski UW.

¹⁰⁰ KPRM, MEiN, MS, MSWiA i MZ.

¹⁰¹ KPRM, MRiPS i MSWiA.

Tylko w jednym urzędzie i tylko w przypadku jednego badanego wniosku (MS), na podstawie art. 15 udip, została naliczona opłata z tytułu dodatkowych kosztów związanych z udostępnieniem informacji publicznej. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości związanych z jej naliczeniem.

c) We wszystkich skontrolowanych urzędach, z jednym wyjątkiem, odmawiając udostępnienia informacji zachowano formę decyzji administracyjnej. W MS, w jednej ze zbadanych spraw o udostępnienie informacji publicznej, pomimo niewykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego, nie wydano decyzji o odmowie udostępnienia informacji, o której mowa w art. 16 udip.

Zgodnie z uzasadnieniami badanych decyzji, przyczynami odmowy było m.in. niewykazanie przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego udostępnienia przetworzonej informacji publicznej, tajemnica prawnie chroniona, tajemnica przedsiębiorstwa czy też tajemnica statystyczna.

Wydane decyzje zawierały elementy wymagane przepisami prawa. Tylko w MZ, w przypadku dwóch z 12 badanych decyzji odmownych, NIK stwierdziła brak informacji określonych w art. 16 ust. 2 pkt 2 udip, tj. zawarcia informacji o osobach, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej. W Łódzkim UW, pięć z 17 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie zawierało pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 Kpa.

NIK nie stwierdziła przypadków odmowy udostępnienia informacji z powodu niezastosowania opracowanego w urzędzie wzoru wniosku o informację.

W połowie urzędów łącznie 24, spośród 178 decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zbadanych we wszystkich skontrolowanych jednostkach (tj. 13,5%), wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub/i ust. 2 udip. I tak:

- w sześciu skontrolowanych podmiotach¹⁰² wydanie 18 decyzji nastąpiło z przekroczeniem 14-dniowego terminu wynikającego z art. 13 ust. 1 udip. Opóźnienie wyniosło od 14 do 470 dni od dnia: odpowiedzi wnioskodawcy na wezwanie do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, odpowiedzi wnioskodawcy o sprecyzowanie wniosku co do oczekiwanych informacji, złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W tych przypadkach nie powiadomiono wnioskodawców, na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy, o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie wydana decyzja;
- w trzech ministerstwach¹⁰³ sześć decyzji wydano z przekroczeniem nawet o ponad pół roku dwumiesięcznego terminu określonego w art. 13 ust. 2 udip, liczonego od dnia złożenia wniosku.

Naruszenie terminów na wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej

¹⁰² KPRM, MEiN, MI, MRiPS, MS i Świętokrzyski UW.

¹⁰³ MRiT, MS i MZ.

Przykłady nieprawidłowości

W **KPRM** cztery z 13 decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej objętych badaniem NIK wydano z przekroczeniem określonego w art. 13 ust. 1 udip w związku z art. 16 ust. 1 udip terminu 14 dni. Opóźnienie wynosiło od 19 do 470 dni od dnia: odpowiedzi wnioskodawcy na wezwanie do wykazania interesu publicznego, odpowiedzi wnioskodawcy o sprecyzowanie wniosku w zakresie oczekiwanych od organu informacji, złożenia przez wnioskodawcę wniosku o informację. Nie powiadomiono również wnioskodawców o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie wydana decyzja. Ponadto w toku prowadzonego postępowania dotyczącego udostępnienia informacji publicznej w jednej z tych spraw, w wiadomości e-mail z 6 września 2021 r. KPRM wezwała wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych w postaci braku podpisu dopiero 12 dni po upływie terminu załatwienia sprawy wynikającego z udip, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 udip.

Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła m.in., że art. 16 ust. 1 udip odsyła do stosowania przepisów Kpa w dwóch przypadkach, tj. gdy organ: odmawia udostępnienia informacji publicznej lub umarza postępowanie o udostępnienie informacji. W tych sytuacjach organ zobowiązany jest stosować przepisy Kpa. W stosunku do Kpa przepis art. 16 ust. 2 udip wprowadza wyłącznie dwie modyfikacje, tj.: 1) krótszy niż przewidziany w Kpa termin do rozpatrzenia odwołania od decyzji, który w przypadku spraw z zakresu informacji publicznej wynosi 14 dni; 2) wskazanie dodatkowych elementów, jakie powinna zawierać decyzja wydana na podstawie art. 16 ust. 1 udip. W pozostałym zakresie do postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej zastosowanie powinny mieć przepisy Kpa, zatem również w zakresie określenia terminów do wydania decyzji.

Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła również (odnośnie dwóch spraw), że opóźnienia w wydawaniu decyzji związane były z trwającym stanem epidemii COVID-19. NIK zwróciła uwagę, że w jednej sprawie opóźnienie wyniosło 470 dni, uwzględniając okres zawieszenia biegu terminów w okresie epidemii COVID-19, a druga sprawa była rozpatrywana poza okresem zawieszenia biegu terminów, a opóźnienie wyniosło ponad rok od zakończenia obowiązywania przepisów szczególnych w tym zakresie.

W **Świętokrzyskim UW** cztery z 11 badanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zostały wydane z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udip. Jednocześnie nie powiadomiono w tym terminie, na podstawie art. 13 ust. 2 udip, o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim zostanie załatwiony wniosek. Opóźnienie wynosiło od 20 do 41 dni od dnia upływu terminu wyznaczonego wnioskodawcy na wykazanie szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że przyczyny niepoinformowania wnioskodawców o braku możliwości udostępnienia informacji w terminie 14 dni oraz o nowym terminie udostępnienia wynikają ze stosowania literalnej wykładni przepisów udip. We wskazanych sprawach w części udostępniono informację publiczną, zgodnie z art. 13 ust. 1 udip w drodze czynności materialno-technicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W pozostałym zakresie uznano wnioskowane dane za informacje przetworzone. W związku z tym, wezwano wnioskodawców do wykazania szczególnej istotności wnioskowanych informacji dla interesu publicznego, jak też do uzupełnienia braków formalnych. W wymienionych sprawach organ stał na stanowisku, że wydłużanie terminu służy udostępnieniu informacji publicznej, natomiast wezwanie do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, jak też uzupełnienie braków formalnych – udostępnieniu informacji przetworzonej lub wydaniu decyzji odmownej w przypadku braku istnienia przesłanki szczególnej

istotności dla interesu publicznego. Wojewoda podał, że nie podziela stanowiska o konieczności informowania wnioskodawców o braku możliwości udostępnienia informacji w terminie do 14 dni oraz o podaniu nowego terminu udostępnienia informacji w przypadku, gdy zachodzi prawdopodobieństwo wydania decyzji.

NIK nie uznała wyjaśnień złożonych przez Wojewodę, bowiem w przedstawionych powyżej sprawach przekroczenie 14-dniowego terminu dotyczyło sytuacji, gdy Wojewoda wyznaczał wnioskodawcy termin do wskazania szczególnej istotności dla interesu publicznego i dopiero od niego NIK liczyła 14-dniowy termin na wydanie decyzji. We wszystkich wskazanych przypadkach termin ten został przekroczony.

NIK zauważa, że w skontrolowanych podmiotach stosowano niejednorodną interpretację przepisów udiip co do terminów dotyczących wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Część organów stosowała do wydania przedmiotowej decyzji terminy wynikające z art. 13 ww. ustawy¹⁰⁴, natomiast inne – przepisy Kpa dotyczące terminów na załatwienie spraw¹⁰⁵.

d) Wszystkie siedem zbadanych decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej¹⁰⁶ na podstawie art. 14 ust. 2 udiip, zawierało wymagane elementy i zostało prawidłowo wydanych po upływie terminu wskazanego w tym przepisie. Przed wydaniem decyzji powiadomiono pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazano w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. W przypadku jednej sprawy w Podlaskim UW w piśmie skierowanym do wnioskodawcy, dotyczącym braku możliwości udostępnienia informacji publicznej w formie określonej we wniosku, nie zamieszczono informacji o terminie i skutkach nieudzielenia odpowiedzi na to pismo, o których mowa w art. 14 ust. 2 udiip. Nie podano w nim również podstawy prawnej żądania organu. W związku z brakiem odpowiedzi, Wojewoda Podlaski umorzył postępowanie w tej sprawie.

NIK zwraca uwagę, że nieterminowe załatwianie badanych wniosków o informację lub pozostawienie ich bez odpowiedzi miało miejsce, pomimo deklarowania przez skontrolowane podmioty bieżącego monitorowania spraw o udostępnienie informacji publicznej.

3. W okresie objętym kontrolą w następstwie złożenia wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w siedmiu ministerstwach¹⁰⁷ i KPRM zostały wydane 24 decyzje, z tego 22 utrzymujące w mocy poprzednie decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W przypadku wszystkich skontrolowanych urzędów wojewódzkich organ odwoławczy wydał 16 decyzji, z tego 13 utrzymało w mocy decyzje wydane przez wojewodów.

W skontrolowanych podmiotach składano wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy

¹⁰⁴ Np. Lubelski UW, Łódzki UW, Zachodniopomorski UW, MRiT.

¹⁰⁵ KPRM, MI, MRiPS, Świętokrzyski UW.

¹⁰⁶ Decyzje o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 14 ust. 2 udiip wydano w czterech skontrolowanych urzędach, tj. w: MZ, Podlaskim UW, Wielkopolskim UW i Zachodniopomorskim UW.

¹⁰⁷ MAP, MI, MKiDN, MRiPS, MRiT, MS, MZ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch skontrolowanych ministerstwach wydając decyzje w następstwie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy naruszono termin określony w art. 16 ust. 2 pkt 1 udip.

Opis nieprawidłowości

W **MZ** w przypadku jednej decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, co do której złożono wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzję podtrzymującą odmowę wydano i przekazano wnioskującemu dopiero po ponad 16 miesiącach od daty wpływu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W **MZ** wyjaśniono, że reakcja na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy została podjęta niezwłocznie po powzięciu informacji, co do faktu jego wpłynięcia do organu, a odpowiedź wnioskodawcy została udzielona kanałem komunikacji zgodnym z treścią wniosku. Wskazano, że wnioskodawca nie komunikował się w przedmiocie tego wniosku z **MZ**, jak również za pośrednictwem **WSA**.

W **MI** w przypadku dwóch decyzji wydanych w związku ze złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przekroczone o 18 i 84 dni termin na rozpoznanie odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Jak wyjaśniono, przyczyną przekroczenia był skomplikowany charakter spraw i konieczność konsultacji z Departamentem Prawnym Ministerstwa.

4. Wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2019–2022 (do 30 kwietnia) wydały łącznie 136 wyroków¹⁰⁸ po rozpatrzeniu skarg na decyzje skontrolowanych organów o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub skarg na bezczynność, z tego: 75 na korzyść, 59 na niekorzyść urzędów i dwa częściowo na korzyść, a częściowo na niekorzyść jednego z podmiotów. Spośród 59 wyroków wydanych na niekorzyść skontrolowanych organów, 41 dotyczyło skarg na bezczynność. Ponadto **NSA** wydał 12 wyroków w sprawach dotyczących problematyki udostępniania informacji publicznej przez urzędy objęte kontrolą¹⁰⁹. Według stanu na 30 kwietnia 2022 r. przed sądami administracyjnymi toczyło się nadal 87 postępowań (w sprawach dotyczących skarg na bezczynność lub odnoszących się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej), z tego 64 przed **WSA** i 23 przed **NSA**.

Wyroki **WSA** były wykonywane

Badanie spraw, w których wydane zostały wyroki w sprawie bezczynności organu lub wyroki dotyczące wydanych decyzji odmownych wykazało, że we wszystkich skontrolowanych podmiotach, których dotyczyły te wyroki, były one wykonywane. Na skutek wydanych orzeczeń m.in. udostępniano żadaną informację publiczną lub wydawano decyzje o odmowie udostępnienia informacji. Miały miejsce również przypadki (np. w **MSWiA**), że wnioskodawcom udzielono informacji przed dniem wydania wyroków, wobec czego sąd ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że organ pozostawał w bezczynności.

¹⁰⁸ Z tego: 127 dotyczących ministerstw/KPRM (najwięcej: **MZ**, **KPRM** i **MS**) i dziewięć dotyczących **UW** (najwięcej: Łódzki **UW**, Podlaski **UW**).

¹⁰⁹ Z tego: **KPRM** – trzy, **MS** – pięć, **MZ** – dwa, **MEiN** i Łódzki **UW** – po jednym.

5.2.3. Inne formy udostępniania informacji publicznej

1. Wszystkie objęte kontrolą ministerstwa oraz KPRM udostępniały, w celu ponownego wykorzystywania, informacje sektora publicznego o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności lub rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Informacje tego typu były publikowane w portalu danych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 udip. Urzędy te opublikowały łącznie 293 zbiory zawierające 1760 danych, z tego najwięcej danych udostępniły: MEiN (398 danych), MRiT (322 dane) i KPRM (234 dane).

KPRM i wszystkie ministerstwa udostępniały informacje w portalu danych

Przykłady

W portalu zamieszczono m.in.:

- wykazy, np. spółek Skarbu Państwa objętych nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych, członków Rad Nadzorczych, Komisji Rewizyjnych i Pełnomocników w spółkach Skarbu Państwa, instytutów badawczych, centrów badawczo-rozwojowych, komorników sądowych, uzdrowisk, urzędowych nazw miejscowości;
- rejestry, np. konsultantów krajowych, instytucji szkoleniowych, instytucji kultury, muzeów, żłobków;
- bazy, np. administracji zespolonej, przedsiębiorstw społecznych;
- inne zbiory, np. dotyczące nadawania/odmowy/uznania/przywrócenia obywatelstwa polskiego, statystyki dotyczące pomocy społecznej, bezrobocia rejestrowanego, wskaźniki emisji zanieczyszczeń powietrza emitowanych z indywidualnych źródeł ciepła, dane o liczbie uczniów i absolwentów szkół, dane o nauce języków obcych, inwestycje podmiotów nauki i szkolnictwa wyższego, sprawozdania z realizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

W wyniku badania 28 opublikowanych zbiorów NIK stwierdziła, że były one oznaczone metadanymi, zgodnie z § 6 i 7 rozporządzenia w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji¹¹⁰. Większość urzędów, z wyjątkiem MS i MZ, aktualizowała zbiory informacji z przyjętą dla nich częstotliwością, zgodnie z art. 32 ust. 6 ustawy o otwartych danych¹¹¹.

2. Większość skontrolowanych urzędów korzystała z możliwości udostępniania informacji publicznej poprzez wywieszenie lub wyłożenie w miejscach ogólnie dostępnych. Z reguły udostępnione w ten sposób informacje dotyczyły postępowań konkursowych na realizację zadań publicznych, naborów do służby cywilnej lub postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

5.2.4. Problemy związane z udostępnianiem informacji publicznej

Część jednostek objętych kontrolą, wykorzystujących SSDIP lub portal GOV.PL (Lubelski UW, MS, MSWiA) wskazywała na przejściowe problemy z możliwością publikacji w BIP, wynikające z czasowej niedostępności usług świadczonych za pośrednictwem ww. kanałów.

Problemy z udostępnianiem informacji publicznej miały różnorodny charakter

Skontrolowane urzędy zwracały również uwagę na problem ograniczenia dostępu do usług publikacji w BIP oraz zmniejszenia liczby redaktorów Biuletynu w związku koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa państwowych

¹¹⁰ Tytuł zasobu informacyjnego, słowa kluczowe i opis zasobu, częstotliwość jego aktualizacji, adres strony, na której udostępniono zasób, warunki ponownego wykorzystywania informacji.

¹¹¹ KPRM, MAP, MEiN, MI, MKiDN, MRiPS, MRiT, MSWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

systemów teleinformatycznych ze względu na konflikt zbrojny w Ukrainie (MAP, MI, MRiT, MS, Łódzki UW). Zwracano również uwagę na problemy wynikające ze stanu epidemii COVID-19.

Łódzki UW wskazał na występujący sporadycznie problem z niewłaściwą identyfikacją w poczcie elektronicznej wniosków przesłanych drogą mailową i umieszczeniem ich w folderze *spam*.

NIK poddała analizie również uwagi i spostrzeżenia ministerstw oraz urzędów wojewódzkich nieobjętych niniejszą kontrolą na temat udostępniania informacji publicznej¹¹².

Przykłady uwag zgłoszonych przez podmioty nieobjęte kontrolą NIK

- brak w udip legalnej definicji wielu pojęć np.: sprawy publicznej, informacji przetworzonej, dokumentu wewnętrznego przyczynia się do szeregu problemów interpretacyjnych podczas kwalifikacji żądanej informacji; zachodzi również konieczność każdorazowej czasochłonnej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, które jest niejednolite i zmienne (Ministerstwo Finansów);
- problemy interpretacyjne dotyczące prawidłowego zakwalifikowania danej informacji jako informacji publicznej oraz treści i zakresu publikacji informacji w BIP (Ministerstwo Sportu i Turystyki, Pomorski UW);
- duża liczba wpływających wniosków (Ministerstwo Finansów);
- rosnąca liczba wniosków o informację, która ma być wykorzystana do celów edukacyjnych lub zawodowych, np. dane na potrzeby napisania pracy licencjackiej wymagające zaangażowania wszystkich komórek organizacyjnych urzędu (Śląski UW);
- znaczna liczba stałych, w tym anonimowych wnioskodawców, których intencją jest wymuszenie na organie udzielania wyjaśnień i komentarzy odnośnie do bieżącej sytuacji politycznej i gospodarczej lub blokowanie pracy urzędu (Ministerstwa: Finansów, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi);
- szeroki zakres wniosków lub nieprecyzyjne określenie ich przedmiotu. Wymaga to pozyskiwania danych lub konsultacji z innymi komórkami organizacyjnymi. Niejasne lub szerokie tematycznie zapytania powodują trudności z przygotowaniem informacji publicznej, odpowiadającej zakresowi wniosku i adekwatnej do przedmiotu zapytania (Ministerstwa: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi);
- konieczność ponadstandardowego nakładu pracy w celu opracowania odpowiedzi na wnioski, np. ze względu na brak gotowej informacji (Ministerstwo Spraw Zagranicznych).
- wątpliwości dotyczące oceny czy wnioskodawca wykazał szczególną istotność dla interesu publicznego, m.in. w sprawach dotyczących udostępniania danych do prac naukowych (Pomorski UW);
- trudność w realizacji wniosków o informację przetworzoną wymagającą znacznych nakładów pracy ze względu na szeroki zakres wniosku lub złożoność sprawy (Mazowiecki UW).

¹¹² Informacje pozyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy jednostki administracji rządowej zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie wywiązują się z obowiązku udostępniania informacji publicznej.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy w jednostkach administracji rządowej zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej?
2. Czy jednostki administracji rządowej zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie realizowały zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej?

Skontrolowano ogółem 16 jednostek, w tym: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, dziewięć ministerstw oraz sześć urzędów wojewódzkich. Jednostki do kontroli dobrano w sposób celowy, biorąc głównie pod uwagę liczbę wniosków o informację wpływających do tych podmiotów.

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj.: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Od 1 stycznia 2019 r. do 13 października 2022 r.¹¹³

Okres objęty kontrolą

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 4 maja 2022 r. do 13 października 2022 r.

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od ministrów i wojewodów nieobjętych niniejszą kontrolą zasięgnięto informacji dotyczących liczby wniosków o informację i problemów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, a od Sekretarza Stanu w KPRM (w zakresie właściwości ministra ds. informatyzacji) – informacji dotyczących portalu GOV.PL i systemu SSDIP.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Wyniki kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 45 wniosków pokontrolnych. NIK wnioskowała w szczególności o:

Pozostałe informacje

- zwiększenie nadzoru nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej;
- zamieszczanie na stronach podmiotowych BIP informacji publicznych w pełnym zakresie;
- zamieszczanie na stronach BIP danych i oznaczeń wymaganych art. 8 ust. 6 udip, a także przepisami ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, ustawy o otwartych danych i rozporządzenia BIP;
- wyeliminowanie przypadków nieudzielenia odpowiedzi na wniosek;
- udostępnianie informacji publicznej oraz wydawanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji w terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip, a w przypadku braku możliwości dotrzymania tego terminu, poinformowanie wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim zostanie załatwiony wniosek;

¹¹³ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

ZAŁĄCZNIKI

- rzetelne prowadzenie rejestru spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej;
- opracowanie i opublikowanie planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- aktualizowanie zasobów w zbiorach danych na portalu dane.gov.pl z przyjętą częstotliwością.

Z 45 sformułowanych wniosków pokontrolnych, skontrolowane jednostki zrealizowały 15 wniosków oraz podjęły działania w celu realizacji kolejnych 21 wniosków. Nie przekazano informacji o realizacji dziewięciu wniosków¹¹⁴.

Kierownicy jednostek objętych kontrolą do treści sześciu wystąpień pokontrolnych NIK złożyli zastrzeżenia. W trzech przypadkach (MAP, MRiT i MS) zastrzeżenia zostały złożone przez osoby nieuprawnione, w związku z czym Prezes NIK wydał postanowienia o odmowie ich przyjęcia. Zastrzeżenia złożone przez trzy jednostki (KPRM, MSWiA i MZ) zostały przez Kolegium NIK oddalone w całości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Marek Kuchciński Minister – członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM
2.		Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro Minister Sprawiedliwości
3.		Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
4.		Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Tobiasz Bocheński Wojewoda Łódzki
5.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych
6.		Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Waldemar Buda Minister Rozwoju i Technologii
7.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury
8.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Edukacji i Nauki	Przemysław Czarnek Minister Edukacji i Nauki
9.		Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Piotr Gliński Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
10.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg Minister Rodziny i Polityki Społecznej
11.	Departament Zdrowia	Ministerstwo Zdrowia	Adam Niedzielski Minister Zdrowia

¹¹⁴ Według stanu na 12 stycznia 2023 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
12.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski Wojewoda Podlaski
13.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Zbigniew Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
14.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka Wojewoda Lubelski
15.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Michał Zieliński Wojewoda Wielkopolski
16.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Zbigniew Bogucki Wojewoda Zachodniopomorski

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w KPRM zostały zapewnione warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieudostępnienia na stronie BIP KPRM pełnej informacji publicznej o przebiegu i efektach kontroli, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie udip, co było działaniem nierzetelnym; naruszenia przepisów art. 13 udip, tj.: <ul style="list-style-type: none"> pozostawienia bez odpowiedzi czterech z 38 zbadanych wniosków o informację; udostępnienia informacji publicznej, w odpowiedzi na dziewięć z 38 zbadanych wniosków o informację, z przekroczeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udip; wydania czterech z 13 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udip, bez poinformowania wnioskodawców w ww. terminie, na podstawie art. 13 ust. 2 ww. ustawy, o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim KPRM wyda decyzję. <p>W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków udostępniania informacji publicznej, w szczególności na wniosek.</p>
2.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w MAP zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe umożliwiające prawidłową realizację zadań związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> zamieszczenia w niepełnym zakresie na stronie BIP MAP informacji o kontrolach, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie, co było działaniem nierzetelnym; nieopublikowania instrukcji korzystania ze strony BIP wymaganej w § 11 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia BIP; nieopublikowania na stronie BIP MAP planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.
3.	Ministerstwo Edukacji i Nauki	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w MEIN zapewniono warunki organizacyjne niezbędne do udostępniania informacji publicznej. Wyznaczono komórki i osoby odpowiedzialne za realizację zadań w tej sprawie. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> wydania dwóch z 10 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z opóźnieniem 84 i 55 dni, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 udip; udostępnienia w jednej z 16 zbadanych spraw informacji publicznej z opóźnieniem 11 dni w stosunku do terminu określonego przez Ministerstwo na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 udip; nieopublikowania na stronie BIP MEIN planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

4.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w MI zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> • udostępnienia informacji publicznej w pięciu z 32 zbadanych spraw z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udiip oraz niepoinformowania w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie udostępniona informacja, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 udiip; • wydania czterech z ośmiu zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udiip oraz niepoinformowania w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie wydana decyzja, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 udiip; • wydania, w przypadku trzech z czterech wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzji z przekroczeniem terminu określonego w art. 16 ust. 2 pkt 1 udiip.
5.	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w MKiDN na ogół zgodnie z przepisami prawa realizowano zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nieopracowania i nieopublikowania planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz nieopublikowania danych kontaktowych koordynatora do spraw dostępności, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; • nieokreślenia dla części dokumentów zamieszczonych w zakładkach dotyczących rejestrów oraz prowadzonych kontroli tożsamości osoby, która wytworzyła informacje i wprowadziła ją do BIP, co było niezgodne z art. 8 ust. 6 pkt 2 i 3 udiip.
6.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w MRiPS wyznaczono komórki i osoby odpowiedzialne za udostępnianie informacji publicznej zarówno w BIP, jak i na wniosek. Zadania te zostały określone w regulaminach oraz opisach stanowisk pracowników. Ministerstwo prowadziło stronę BIP oraz udostępniało informacje publiczne na wniosek na ogół zgodnie z wymogami udiip oraz rozporządzenia BIP.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niezapewnienia prawidłowości, rzetelności, kompletności, przejrzystości i aktualności strony podmiotowej BIP MRiPS; • nierzetelnego prowadzenia rejestru wniosków o informację, które uniemożliwiało skuteczną koordynację spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w tym monitorowanie procesu terminowego udzielania odpowiedzi, mimo że zadanie to wynikało z regulaminów organizacyjnych MRiPS; • wydania dwóch z trzech zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z naruszeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udiip oraz niepoinformowania w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie udzielona odpowiedź, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 udiip; • udostępnienia informacji publicznej w odpowiedzi na 30 z 599 wniosków z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udiip oraz niepoinformowania w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie udostępniona informacja, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 udiip.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w MRIT zapewniono warunki prawne i organizacyjne umożliwiające realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Monitorowany był proces udostępniania informacji publicznej, zapewniono obsługę strony BIP. Informacje publiczne na wniosek były udostępniane terminowo i rzetelnie.</p>	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieopublikowania na stronie BIP MRIT informacji o czterech z 42 programów realizowanych przez Ministerstwo od 2020 r., o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c udlip, co było działaniem nierzetelnym; nieopublikowania planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz danych kontaktowych koordynatora do spraw dostępności, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.
8.	Ministerstwo Sprawiedliwości	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w MS zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> uzależnienia, w sytuacji wykorzystania opublikowanego w BIP MS formularza wniosku o informację, rozpatrzenia wniosku od podpisania przez wnioskodawcę zgody na przetwarzanie jego danych osobowych, co było niezgodne z art. 2 ust. 1 udlip; nierzetelnego prowadzenia rejestru EZD w zakresie spraw o udostępnienie informacji publicznej; niesporządzenia opisów stanowisk pracy dla pięciu stanowisk kierowniczych w komórkach wiodących w procesie udostępniania informacji publicznej, co było niezgodne z § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej; nieopublikowania w BIP MS informacji dotyczących m.in. sześciu kontroli przeprowadzonych w MS przez organy zewnętrzne, co było działaniem nierzetelnym. niezamieszczenia wymaganych art. 8 ust. 6 pkt 2–4 udlip oznaczeń i danych w przypadku 13 informacji na temat kontroli zewnętrznych, jednego rejestru oraz jednego programu dotyczącego realizacji zadań publicznych; nieaktualizowania trzech zasobów w zbiorach danych na portalu dane.gov.pl z przyjętą przez MS roczną częstotliwością; naruszenia przepisów art. 13 udlip w związku z m.in.: <ul style="list-style-type: none"> – pozostawieniem bez odpowiedzi pięciu z 42 zbadanych wniosków o informację; – udostępnieniem informacji publicznej, w odpowiedzi na sześć z 42 zbadanych wniosków o informację, z przekroczeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udlip; – wydaniem czterech z 12 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z przekroczeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub 2 udlip. <p>W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej.</p>

9.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w MSWiA zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, w tym dokonano podziału zadań i określono sposób ich realizacji. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> niezamieszczenia na stronie BIP MSWiA pełnej informacji o programach dotyczących realizacji zadań publicznych; prowadzonych rejestrach i ewidencjach; przebiegu i efektach kontroli, o której mowa odpowiednio w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 3 lit. f oraz pkt 4 lit. a tiret drugie udip, co było działaniem nierzetelnym; niezamieszczenia w części informacji publicznych, opublikowanych na stronach BIP MSWiA, oznaczeń lub danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 4 udip; niezamieszczenia w BIP MSWiA informacji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o otwartych danych; nieopublikowania w BIP MSWiA danych kontaktowych koordynatorów do spraw dostępności, co było niezgodne z art. 14 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; udostępnienia informacji publicznej na wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip w przypadku 20 spraw oraz po terminie określonym w art. 13 ust. 2 udip w przypadku 123 spraw; udostępnienia informacji publicznej na wniosek w dwóch spośród 40 zbadanych przypadków w węższym zakresie w stosunku do żądania wnioskodawcy, co było nierzetelne. <p>W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej.</p>
10.	Ministerstwo Zdrowia	w formie opisowej	<p>W MZ wdrożono rozwiązania określające tryb postępowania z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej oraz zasady publikacji w BIP. Obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> zamieszczenia na stronie BIP MZ klauzuli informacyjnej dotyczącej przetwarzania danych osobowych, w której dostęp do uzyskania informacji publicznej uzależniono od podania danych osobowych wnioskodawcy, co naruszało art. 2 ust. 1 udip; nierzetelnego prowadzenia rejestrów wniosków o informację przez niektóre komórki organizacyjne Ministerstwa; nieudostępnienia na stronie BIP MZ pełnej informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz przebiegu i efektach kontroli, o których mowa odpowiednio w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f oraz pkt 4 lit. a tiret drugie, w związku z art. 8 ust. 3 udip; niedokonania aktualizacji danych udostępnianych na portalu otwartych danych dotyczących rejestru konsultantów krajowych zgodnie z przyjętą częstotliwością; nieterminowego rozpatrywania wniosków o informację.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki prawne, organizacyjne i kadrowe, umożliwiające realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej, wynikających z udip. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> niezaktualizowania i niedostosowania obowiązujących w Urzędzie: zarządzenia w sprawie BIP oraz regulaminów wewnętrznych biur i wydziałów w związku z przeniesieniem strony BIP Urzędu na portal bip.gov.pl; niezamieszczenia na stronie BIP Urzędu pełnej informacji o przebiegu i efektach kontroli, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie, co było działaniem nierzetelnym; udostępnienia informacji publicznej na wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip w przypadku jednej z 24 zbadanych spraw.
12.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki dla prawidłowej realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieudostępnienia na stronie BIP Urzędu pełnej informacji publicznej o: programach dotyczących realizacji zadań publicznych; prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach; przebiegu i efektach kontroli, tj. informacji, o której mowa odpowiednio w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c, pkt 3 lit. f oraz pkt 4 lit. a tiret drugie udip, co było działaniem nierzetelnym; niezamieszczenia na stronie BIP Urzędu: adresu redakcji strony podmiotowej BIP, imienia i nazwiska, numeru telefonu, numeru telefaksu i adresu poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę podmiotową BIP oraz instrukcji korzystania z tej strony, co było niezgodne z § 11 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia BIP; niezawarcia w pięciu z 17 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 kpa; niesporządzania corocznych analiz i ocen załączania w Urzędzie wniosków o informację, co było niezgodne z § 6 ust. 8 zarządzenia nr 8/2014 Dyrektora Generalnego Łódzkiego UW w sprawie trybu udostępniania informacji publicznej w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi.
13.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki dla prawidłowej realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> nieprowadzenia na bieżąco w systemie EZD rejestru wniosków o informację; nierozpoznanie jednego wniosku o informację i zamiast tego wystąpienia do wnioskodawcy o złożenie ponownego wniosku w tej sprawie; udostępnienia informacji publicznej na wniosek po terminie określonym w art. 13 ust. 1 udip w przypadku jednej z 18 zbadanych spraw; umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej z powodu braku odpowiedzi wnioskodawcy na pismo o uzupełnienie wniosku, w którym nie poinformowano go o podstawie prawnej żądania, terminie odpowiedzi i skutkach jego niedotrzymania (o których mowa w art. 14 ust. 2 udip).

14.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki dla prawidłowej realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te na ogół były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: <ul style="list-style-type: none"> wydania czterech z 11 zbadanych decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 13 ust. 1 udip i niepowiadomienia w tym terminie, na podstawie art. 13 ust. 2 udip, o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim zostanie załatwiony wniosek; nieoznaczenia opublikowanych w BIP Urzędu informacji w ramach zbadanych kategorii niektórymi elementami/oznaczeniami, o których mowa w art. 8 ust. 6 udip.
15.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	pozytywna	W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki dla prawidłowej realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Urząd prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości dotyczących udostępniania informacji publicznej.
16.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	pozytywna	W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zapewniono warunki dla prawidłowej realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Urząd prawidłowo wywiązywał się z realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości dotyczących udostępniania informacji publicznej.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego

Zakres podmiotowy
prawa dostępu
do informacji publicznej

Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 przyznała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznała to prawo *każdemu* (art. 2 ust. 1 udip). Przepis art. 2 ust. 2 udip stanowi, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawa nie wymaga zatem podawania motywów jakie towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu, a co więcej zabrania nawet podmiotowi, do którego został skierowany wniosek domagania się ich ujawnienia¹¹⁵.

Zakres przedmiotowy
prawa dostępu
do informacji publicznej

Informacja publiczna to każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 udip). Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że jest to każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa¹¹⁶.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Znalazło to odzwierciedlenie w art. 3 udip, w którym zostały określone uprawnienia wynikające z prawa do informacji publicznej, tj.:

- uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (ust. 1 pkt 1 udip);
- wglądu do dokumentów urzędowych (ust. 1 pkt 2 udip);
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (ust. 1 pkt 3 udip).

Za informację publiczną uznaje się m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Są nią zarówno dokumenty wytworzone bezpośrednio przez te podmioty, jak i nie pochodzące wprost od nich, a których podmioty te używają do realizacji swoich zadań. Kryterium udostępnienia dokumentów w udip nie jest ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizowaniu zadań publicznych i zostały utworzone na zlecenie organów administracji publicznej, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności osoby fizycznej bądź tajemnicy przedsiębiorcy¹¹⁷.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt II SAB/Gd 115/21.

¹¹⁶ M.in. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Ol 100/21.

¹¹⁷ M.in. wyroki: NSA z dnia 19 kwietnia 2021 r., sygn. akt III OSK 317/21, WSA w Poznaniu z dnia 26 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 255/21.

W ustawie brak jest definicji pojęcia informacji przetworzonej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że jest to informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, specjalnie dla wnioskodawcy i według wskazanych przez niego kryteriów. W przeciwieństwie do tzw. informacji prostej, której udostępnienie nie jest uwarunkowane dodatkowymi przesłankami, informacja przetworzona wymaga podjęcia przez podmiot dodatkowych czynności, ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego i jego intelektualnego zaangażowania¹¹⁸. Informacja prosta to taka, która jest już w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji nie jest związane z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów osobowych lub finansowych. Może zostać udostępniona wnioskodawcy w formie, w jakiej jest w posiadaniu zobowiązanego podmiotu lub też po wykonaniu czynności (np. technicznych), które nie powodują powstania informacji przetworzonej¹¹⁹.

Informacja prosta
i przetworzona

Zgodnie z art. 4 ust. 3 udip do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane podmioty będące w posiadaniu takich informacji, w tym organy władzy publicznej. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych w sytuacji, gdy podmiot nie dysponuje wnioskowaną informacją, jest zobligowany powiadomić pisemnie o tym fakcie wnioskodawcę. W sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udostępnienia informacji, które nie są informacjami publicznymi lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą¹²⁰.

Podmioty zobowiązane
do udostępnienia
informacji publicznej

Ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 5 udip prawo do informacji publicznej podlega w szczególności ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Ograniczenie
prawa dostępu
do informacji publicznej

W art. 6 ust. 1 udip został przedstawiony wykaz informacji, które podlegają udostępnieniu. W ustawie nie określono zamkniętego katalogu informacji publicznej. Z orzecznictwa wynika, że *ustawodawca chciał, aby społeczeństwo posiadało instrument do jak najszerzej kontroli instytucji publicznych*.

Rodzaje informacji
publicznej podlegającej
udostępnieniu

¹¹⁸ M.in. wyroki NSA: z dnia 3 października 2014 r., sygn. akt I OSK 602/14, z dnia 3 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 702/21 i z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4769/21, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 372/21.

¹¹⁹ Wyroki NSA z dnia 9 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 4489/21, WSA w Białymstoku z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Bk 55/21.

¹²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2021 r., sygn. akt II SAB/Po 100/21.

Taki instrument, aby był sprawny, powinien obejmować jak największą liczbę stanów faktycznych. Liczba ta nie może być ograniczona, ponieważ dynamiczny charakter stosunków społeczno-gospodarczych rodzi nowe sytuacje, w których pojawia się aktywność podmiotów publicznych¹²¹.

Sposoby dostępu do informacji publicznej

W udip zostały określone następujące sposoby udostępniania informacji publicznej:

- poprzez ogłoszenie w BIP (art. 7 pkt 1);
- w portalu danych, o którym mowa w ustawie o otwartych danych (art. 7 pkt 4);
- w drodze wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów z posiedzeń, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych (art. 7 pkt 3);
- w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub poprzez zainstalowane w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją (art. 11);
- na wniosek (także ustny) – w przypadku, gdy informacja nie została udostępniona w BIP lub portalu danych (art. 10 ust. 1).

Przepisy udip nie wskazują obligatoryjnej formy dla złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W szczególności, w przypadku, gdy informacja publiczna może być udostępniona niezwłocznie, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2 udip).

Co do zasady dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art. 7 ust. 2 udip). Dopuszcza się pobieranie opłat w przypadku udostępnienia informacji na wniosek, w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia musi ponieść dodatkowe koszty, związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (art. 15 ust. 1 udip). W przypadku, gdy udostępnienie informacji publicznej na wniosek będzie wiązało się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przez podmiot zobowiązany, powiadamia on wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty, chyba że dokona on w tym czasie zmiany wniosku lub go wycofa (art. 15 ust. 2 ww. ustawy).

Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i formie zgodnych z wnioskiem, pod warunkiem dysponowania przez podmiot zobowiązany środkami technicznymi, które to umożliwiają (art. 14 ust. 1 udip). W przypadku, gdy brak jest takiej możliwości, podmiot jest zobowiązany do powiadomienia wnioskodawcy o przyczynach oraz do wskazania możliwego sposobu i formy niezwłocznego udostępnienia informacji (art. 14 ust. 2 udip).

Terminy

Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później niż 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 udip). W przypadku, gdy informacja nie może być udostępniona w ww. terminie

¹²¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 542/21.

(np. w związku z koniecznością sporządzenia informacji przetworzonej), podmiot zobowiązany do udostępnienia powiadamia w tym terminie wnioskodawcę o powodach opóźnienia i o terminie, w jakim udostępni informację. Termin ten nie może być jednak dłuższy niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 16 udip odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji, do których stosuje się przepisy ustawy Kpa z tym, że:

- odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
- uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra (o których mowa w art. 5 ust. 2 udip) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Zgodnie z art. 21 udip, do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹²² z tym, że:

- przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi,
- skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

W przywołanym art. 21 udip ustawodawca wprowadził dwuinstancyjną sądową kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej. Podmioty wskazane w art. 50 ppsa mogą wnieść skargę do WSA, a następnie skargę kasacyjną do NSA od wyroku sądu pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 52 § 1 ppsa skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć, zgodnie z art. 52 § 2 ppsa, sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie. Zgodnie z art. 54 § 1–1a ppsa skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem tej skargi.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że bezczynność na gruncie udip polega na tym, że podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w postaci udostępnienia informacji nie podejmuje tej czynności, ani nie wydaje decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, bądź o umorzeniu postępowania. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje zarówno w przy-

Skarga na bezczynność

¹²² Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm., dalej: ppsa.

padku braku reakcji podmiotu zobowiązanego, jak i wówczas, gdy podmiot błędnie stwierdził, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych w ustawie¹²³.

W okresie od 31 marca do 15 maja 2020 r. obowiązywał art. 15zszs ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹²⁴, stanowiący, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 zawieszono m.in. stosowanie przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym postępowaniu w terminie¹²⁵.

Bieg terminów
a ustawodawstwo
związane z epidemią
COVID-19

Zgodnie z art. 15zszs ust. 1 ww. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 wstrzymano rozpoczęcie lub zawieszono bieg terminów m.in. w postępowaniach sądowych, w tym sądowno-administracyjnych, administracyjnych oraz innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw.

Ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zostały uchylone przepisy art. 15zszr i art. 15zszs. Zgodnie z art. 68 tej ustawy terminy, o których mowa w art. 15zszr i 15zszs, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, rozpoczynają bieg lub biegną dalej po upływie siedmiu dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Rozpoczęcie wstrzymanych i kontynuacja zawieszonych biegów terminów procesowych, sądowych i prawa administracyjnego nastąpiły od dnia 24 maja 2020 r.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 listopada 2020 r. (sygn. akt V CZ 60/20) dokonując wykładni uchylonego art. 15zszs, uznał, że intencją ustawodawcy było objęcie zawieszeniem wszystkich terminów procesowych, co wynika z celu wprowadzonego unormowania. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w ww. postanowieniu zasadne było wstrzymanie biegu terminów od dnia wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze Polski, tj. od 14 marca 2020 r. (początek okresu zawieszenia biegu terminów procesowych)¹²⁶.

Publikacja informacji
publicznej w BIP

W celu zapewnienia powszechnego udostępniania informacji publicznej, na podstawie art. 8 ust. 1 udip został utworzony urzędowy publikator teleinformatyczny – BIP. Do udostępniania informacji za pośrednictwem Biu-

¹²³ Wyroki: WSA w Białymstoku z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Bk 116/21, WSA w Gdańsku z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt II SAB/Gd 104/21.

¹²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

¹²⁵ Dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568); uchylony przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).

¹²⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433).

letynu są zobowiązane podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 udip. Zakres podstawowych informacji podlegających udostępnieniu został określony w art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a tiret drugie, lit. c i d i pkt 5 ustawy, przy czym podmioty zobowiązane mogą udostępniać w BIP również inne, niż wynikające z ww. przepisu informacje publiczne (art. 8 ust. 3 udip). Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 udip minister właściwy ds. informatyzacji tworzy stronę główną Biuletynu, natomiast podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej (o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 udip) tworzą własne podmiotowe strony BIP przy zastosowaniu scentralizowanego systemu dostępu do informacji publicznej¹²⁷ lub innego systemu teleinformatycznego.

Podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP, na mocy art. 8 ust. 6 udip są zobowiązane do oznaczenia informacji danymi wskazanymi w tym przepisie oraz zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

Zasady dotyczące układu, przekazywania i zabezpieczania treści informacji publicznych na stronach Biuletynu, zostały określone w rozporządzeniu BIP.

Jednym ze sposobów udostępnienia informacji publicznej, wynikającym z art. 7 ust. 1 pkt 4 udip jest publikacja w portalu danych (wcześniej: Centralnym Repozytorium Informacji¹²⁸), o którym mowa w ustawie o otwartych danych.

Publikacja
informacji publicznej
w portalu danych

Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy o otwartych danych, *otwarte dane* to informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w ustawie, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania przez niego tożsamości.

W art. 11 ww. ustawy zostały określone zasady informowania przez podmioty zobowiązane o warunkach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego opublikowanych w BIP, portalu danych lub w inny sposób.

Zasady udostępniania informacji sektora publicznego w portalu danych, obowiązki podmiotów zobowiązanych w zakresie udostępniania, administracji portalem danych, weryfikacji udostępnianych informacji, zostały określone w art. 32–36 ustawy o otwartych danych. Udostępniając informacje w portalu danych, podmioty są zobowiązane do systematycznej weryfikacji i aktualizacji tych informacji (art. 32 ust. 6 ustawy o otwartych danych).

¹²⁷ System teleinformatyczny umożliwiający tworzenie stron BIP, przetwarzanie informacji publicznych i przeszukiwanie opublikowanych informacji.

¹²⁸ Art. 9b ust. 1 udip w wersji obowiązującej do 8 grudnia 2021 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240).
7. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1446) – uchylona z dniem 8 grudnia 2021 r.
11. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
12. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641, ze zm.) – weszła w życie 8 grudnia 2021 r.
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE.L.119 z 4.04.2016, s. 1, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (Dz. U. poz. 361, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

16. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej (Dz. U. poz. 1790) – uchylone z dniem 8 grudnia 2021 r.
17. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
8. Minister Aktywów Państwowych
9. Minister Edukacji i Nauki
10. Minister Infrastruktury
11. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
12. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
13. Minister Rozwoju i Technologii
14. Minister Sprawiedliwości
15. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Minister Zdrowia
17. Wojewodowie
18. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
19. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej