



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.002.01.2022

Pan
Michał Dworczyk
Minister – członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Aleje Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/003 Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa (dalej: KPRM lub Kancelaria).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Dworczyk, minister – członek Rady Ministrów, wykonujący zadania Szefa KPRM od 19 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej.2. Prawidłowość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (tj. do 29 lipca 2022 r.) ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/43/2022 z 6 maja 2022 r.2. Magdalena Bratkowska, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KAP/42/2022 z 6 maja 2022 r.3. Mariusz Czarnecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/45/2022 z 6 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, w KPRM zapewniono warunki prawne i organizacyjne do realizacji obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Obowiązki te w większości były wykonywane zgodnie z przepisami prawa oraz rzetelnie.

W KPRM przyjęto regulacje wewnętrzne, które kompleksowo i zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴ (dalej: udip) określały procedurę postępowania przy udostępnianiu informacji publicznej. Wewnętrzne regulacje Kancelarii nie zawierały szerszych niż w udip ograniczeń związanych z dostępem do informacji publicznej. KPRM przygotowana była również pod względem kadrowym do realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej, w tym prowadzenia strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: BIP).

NIK zwraca jednak uwagę, że pomimo zapewnienia w KPRM prawidłowych warunków prawnych i organizacyjnych, wystąpiły nieprawidłowości w realizacji obowiązków dotyczących udostępniania informacji publicznej, polegające w szczególności na:

- niedostępności 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;
- naruszeniu przepisów art. 13 udip, tj.:
 - pozostawieniu bez odpowiedzi czterech z 38 (10,5%) zbadanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej;
 - udostępnieniu informacji publicznej, w odpowiedzi na dziewięć z 38 (23,7%) zbadanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z przekroczeniem terminu określonego w art. 13 ust. 1 lub ust. 2 udip;
 - wydaniu czterech z 13 (30,8%) 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.

Ponadto analiza zapisów rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej wykazała, że w latach 2019-2022 (do 30 kwietnia) przekroczone termin udostępnienia informacji również w przypadku 287 z 3589 (8%) zarejestrowanych wniosków.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze nad realizacją obowiązków w zakresie udostępniania informacji publicznej, w szczególności na wniosek.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W KPRM przyjęto następujące wewnętrzne regulacje dotyczące koordynacji i zasad udostępniania informacji publicznej:

- regulamin organizacyjny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 8 Szefa KPRM z dnia 4 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁶;
- regulamin organizacyjny Centrum Informacyjnego Rządu (dalej: CIR), zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego KPRM 20 kwietnia 2022 r.⁷;
- procedurę A3.3.1 *Udzielanie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej i na wniosek o udostępnienie informacji publicznej do ponownego wykorzystania*;
- procedurę A3.3.2 *Wprowadzanie informacji publicznej na stronę www.gov.pl/web/premier i/lub do Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej* (dalej: procedura udostępniania informacji w BIP).

(akta kontroli str. 7-29, DVD1 pliki: 5, 20, 29, 46-52, 59-106)

Przyjęte regulacje określały tryb i sposób udostępniania informacji publicznej będącej w posiadaniu Kancelarii. Wdrożona w KPRM procedura udostępniania informacji w BIP określała szczegółowy sposób realizacji obowiązku udostępniania i aktualizacji informacji publicznej na stronie www.gov.pl/web/premier i w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej na stronie www.dane.gov.pl. Ponadto regulowała proces udostępniania informacji publicznej - od momentu wpływu wniosku o udostępnienie informacji publicznej m.in. w wersji elektronicznej (ePUAP, e-mail na skrzynki „bip”, „kontakt” lub inne w KPRM), papierowej (list, faks) i telefonicznej - do udostępnienia informacji publicznej na wniosek lub odmowy udostępnienia informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 7-29, DVD1 pliki: 5, 20, 29, 46-52, 59-106)

Odpowiedzialność za udostępnianie informacji publicznej w KPRM ponosiło CIR. Komórki organizacyjne Kancelarii współdziałały z CIR w zakresie m.in. umieszczania informacji w BIP oraz przygotowania wkładów do odpowiedzi według właściwości merytorycznej. W CIR, Zespół Obsługi Administracyjnej i Informacji Publicznej (dalej: ZOAIP)⁸, nadzorowany przez Zastępcę Dyrektora CIR, odpowiadał za przygotowywanie i udzielanie odpowiedzi na pytania i wnioski o udostępnienie informacji publicznej zadawane lub przesyłane przez obywateli, w porozumieniu z właściwymi komórkami organizacyjnymi Kancelarii oraz wykonywanie zadań

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Nadany na podstawie § 9 zarządzenia nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P. poz. 1148, ze zm.).

⁷ Upřednio obowiązywały regulaminy CIR z dnia: 11 grudnia 2018 r., 26 marca 2019 r., 29 stycznia 2020 r., 1 lutego, 13 sierpnia i 29 listopada 2021 r., 1 i 22 lutego 2022 r.

⁸ Od 1 marca 2022 r. - wcześniej przez pracowników Wydziału Obsługi Administracyjnej i Informacji Publicznej Centrum Informacyjnego Rządu, zgodnie z postanowieniami regulaminu CIR z 22 lutego 2022 r., który wszedł w życie 1 marca 2022 r.

związanych z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej, niezastrzeżonych dla innych komórek organizacyjnych Kancelarii.

(akta kontroli str. 7-29, 278-282, DVD1 pliki: 5, 20, 29, 46-52, 59-106)

Przyjęte w Kancelarii regulacje i zasady nie naruszały przepisów udip, w szczególności nie zawarto w nich szerszych niż w udip ograniczeń związanych z dostępem do informacji publicznej, ani cennika z góry określającego opłaty związane z udostępnieniem informacji publicznej. W powyższych regulacjach nie określono ani wzoru wniosku o informację publiczną, ani zasad pobierania opłat wynikających z dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z udostępnieniem informacji publicznej. W okresie objętym kontrolą nie ponoszono kosztów w tym zakresie. W okresie epidemii COVID-19 w Kancelarii obowiązywały zasady pracy zdalnej dla pracowników KPRM, jednocześnie nie wprowadzono dodatkowych regulacji dotyczących udostępniania informacji publicznej.

(akta kontroli str. 7-29, DVD1 pliki: 5, 15-20, 29, 46-52, 59-106)

1.2 W KPRM sprawy związane z udostępnianiem informacji publicznej rejestrowane były przez pracowników ZOAIPIR w teleinformatycznym systemie przeznaczonym do elektronicznego zarządzania dokumentacją – eDOK.

W wyniku oględzin systemu eDOK ustalono, że system ten pozwalał na monitorowanie poszczególnych spraw od wpłynięcia wniosku do udostępnienia informacji wnioskodawcy. System ten zawierał następujące dane: datę wszczęcia sprawy, dane wnioskodawcy, opis wnioskowanych informacji, datę realizacji wniosku. Ponadto w systemie gromadzona była korespondencja wewnętrzna dotycząca prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 15-19, 61-75, 220-221)

Zastępca Dyrektora CIR poinformowała, że eDOK wykorzystywany był jako narzędzie do monitorowania procesu udostępniania informacji publicznej w Kancelarii. W jej ocenie, *system eDOK pozwala na monitorowanie trwających procesów, kontrolę ich historii oraz szybkie przeszukiwanie zgromadzonych dokumentów według rozmaitych kryteriów takich jak: data pisma, klient - autor dokumentu, rodzaj korespondencji i jej treść oraz wiele innych, a także generowanie statystyk.*

(akta kontroli str. 17)

W ramach monitorowania procesu udostępniania informacji publicznej, w latach 2019-2022 w CIR opracowano sześć Informacji z przeglądu procesu A3.3 - *Udostępnianie informacji publicznej*. Analiza ww. sześciu Informacji z przeglądu procesu pod kątem osiągniętych wartości mierników wykazała, że w 2019 r. osiągnięto wartość miernika pn. „Terminowość udzielenia odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej (wskaźnik %)” na poziomie 91% (przy wartości oczekiwanej wynoszącej 98%), a w 2020 r. – 93% (wartość oczekiwana wynosiła 90%). Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła m.in., że powodem zmiany oczekiwanej wartości miernika z 98% na 90% było jego urealnienie.

(akta kontroli str. 214-216, 271-274, DVD1 pliki: 236-241)

1.3 W okresie objętym kontrolą, zadania w zakresie udostępniania informacji publicznej w BIP zostały przydzielone trzem pracownikom CIR, tj.: Zastępcy Dyrektora CIR sprawującej nadzór nad ZOAIPIR, dwóm pracownikom ZOAIPIR odpowiedzialnym za: zamieszczanie informacji w BIP KPRM, redakcję merytoryczną i techniczną BIP KPRM, prowadzenie szkoleń technicznych w zakresie zamieszczania dokumentów na stronie www.gov.pl/web/premier, w celu prawidłowego działania BIP. Jednemu z tych pracowników powierzono zadania

związane z pełnieniem funkcji redaktora naczelnego BIP KPRM. Ww. zadania zostały ujęte w opisach stanowisk pracy i były aktualizowane na bieżąco.

(akta kontroli str. 61-69, DVD1: pliki 53-58, 60-85, 107-110, 250-256, 382-385, 618)

W Kancelarii uprawnienia do publikowania informacji publicznej w BIP na portalu gov.pl były nadawane osobom wyznaczonym przez dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych. Według stanu na 23 czerwca 2022 r. łącznie 80 pracowników⁹ posiadało uprawnienia dostępowe, o których mowa w § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁰ (dalej: rozporządzenie BIP). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CIR, *liczba osób posiadających uprawnienia dostępowe się zmieniała i była zależna od wykonywanych zadań, konieczności publikacji konkretnych informacji i zmian kadrowych.*

(akta kontroli str. 21-27, 152-159, DVD1 plik: 306)

1.4 W KPRM za realizację zadań w zakresie udostępniania informacji publicznej na wnioski odpowiadał ZOAIIP CIR, nadzorowany przez Zastępcę Dyrektora CIR. W skład Zespołu wchodziło dwóch pracowników, do zadań których należała m.in. obsługa skrzynek mailowych, na które wpływały wnioski obywateli o udostępnienie informacji publicznej, przygotowywanie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, współpraca z komórkami organizacyjnymi Kancelarii w celu pozyskania informacji niezbędnych do udostępniania informacji publicznej na wnioski oraz w celu konsultacji merytorycznej udzielanych odpowiedzi. Ww. zadania zostały ujęte w opisach stanowisk pracy i były aktualizowane na bieżąco.

(akta kontroli str. 61-69, DVD1 pliki: 53-58, 60-85, 107-110, 250-256, 382-385, 618)

Pracownicy wykonujący zadania z zakresu udostępniania informacji publicznej w Kancelarii, w latach objętych kontrolą, brali udział w szkoleniach dotyczących m.in.: ochrony danych osobowych, standardów prawnych oraz standardów bezpieczeństwa otwierania i wykorzystywania danych publicznych, dostępu do informacji publicznej, współpracy z mediami i zarządzania sytuacją kryzysową, a także brali udział w XIX Forum Administratorów Koordynatorów i Redaktorów BIP pn. *Jawność i dostęp do informacji w zmieniającej się rzeczywistości prawnej i technologicznej - dostępność cyfrowa, nagrywanie obrad, stosowanie RODO oraz zapewnienie bezpieczeństwa informacji.*

(akta kontroli str. 15-18, DVD1 pliki: 30, 616)

1.5 Od 1 stycznia 2019 r. do 13 maja 2022 r. nie były planowane i przeprowadzane kontrole wewnętrzne odnoszące się do zagadnień związanych z udostępnianiem informacji publicznej. W 2020 r. zostało przeprowadzone przez Zespół Audytu Wewnętrznego KPRM zadanie audytowe nr PA/2Z/2020 na temat – Udostępnianie informacji publicznej (A3.3.2). W 2021 r. Zespół przeprowadził czynności sprawdzające realizację zaleceń zawartych w sprawozdaniu z ww. zadania audytowego, w wyniku których ustalono, że cztery zalecenia - dotyczące przeniesienia stron BIP KPRM/RM na platformę GOV.PL; przeanalizowania i uporządkowania listy użytkowników platformy BIP-E.pl pod kątem aktualności i potrzeby posiadanych uprawnień, a także ustalenia i powołania optymalnej liczby redaktorów dla poszczególnych zakładki tematycznych w BIP KPRM/RM, w tym z uprawnieniami do publikacji informacji; dostosowania procedury A3.3.2 do aktualnej struktury organizacyjnej KPRM; dokonania przeglądu treści informacji pod kątem ich

⁹ W tym trzech pracowników CIR.

¹⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 68.

aktualności, przede wszystkim z punktu widzenia obowiązującego stanu prawnego i struktury organizacyjnej Rządu i KPRM – zostały zrealizowane. Dwa zalecenia straciły aktualność po przeniesieniu BIP KPRM/RM na platformę gov.pl, jedno zrealizowano częściowo, a trzy są w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 15-18, DVD1 pliki: 33-45)

1.6 Odnosnie problemów i trudności związanych z procesem udostępniania informacji publicznych Zastępca Dyrektora CIR poinformowała, że proces ten w KPRM jest realizowany na bieżąco, bez zmian kadrowych i wpływu na terminowość wykonywanych zadań mimo znacznego wzrostu liczby wpływających wniosków, ich szeroki zakres tematyczny, konieczność weryfikacji informacji lub wskazanie właściwych podmiotów do realizacji zapytania.

(akta kontroli str. 15-18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Kancelarii w zakresie zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających prawidłową realizację obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej.

OBSZAR

2. Prawidłowość realizacji zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej

Opis stanu
faktycznego

2.1 Do 4 stycznia 2021 r. BIP KPRM prowadzony był pod adresem: bip.kprm.gov.pl przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz podmiot zewnętrzny na podstawie zawartych umów¹¹, których przedmiotem m.in. było świadczenie przez ww. operatora na rzecz KPRM usług BIP-E.PL oraz udzielenie licencji na korzystanie z systemu BIP-E.PL¹². Od 4 stycznia 2021 r. BIP KPRM jest dostępny na platformie gov.pl¹³, za której administrowanie i utrzymanie odpowiada Minister Cyfryzacji.

(akta kontroli str. 21-27, 32-36, 152-160, DVD1 pliki: 243-248)

Podczas kontroli NIK, archiwum BIP KPRM nie było dostępne dla użytkowników zewnętrznych. Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła, że archiwum było udostępnione w okresie od 4 stycznia 2021 r. do 25 stycznia 2022 r. pod adresem archiwum.bip.kprm.gov.pl. Aktualnie treści archiwalne dostępne są na wniosek, a informacje zdejmowane ze strony pozostają w systemie.

(akta kontroli str. 21-27, 32-36, 152-160)

Na postawie przeprowadzonych oględzin BIP KPRM na platformie gov.pl ustalono, że nie opublikowano w nim pełnych informacji w ramach jednej z czterech¹⁴ wybranych do kontroli NIK kategorii informacji, a które zgodnie z udip powinny być w nim zamieszczone (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 76-86, 115-126, 152-160, 210-213, DVD1 pliki: 377, 381)

¹¹ Z 11 października 2018 r. o nr 471/BDG/18 wraz z aneksem do tej umowy z 15 marca 2019 r., z 14 października 2019 r. o nr 443/BDG/19 oraz z 12 października 2020 r. o nr 543/BDG/20 wraz z aneksem do tej umowy z 18 października 2021 r.

¹² Usługi BIP-E.PL – zintegrowany pakiet usług obejmujący następujące usługi: a) stały dostęp i korzystanie z Systemu BIP-E.PL, b) tworzenie kopii bezpieczeństwa danych zgromadzonych w Systemie BIP-E.PL, c) stałe (24 godziny na dobę) utrzymanie BIP na serwerach internetowych Operatora, umożliwiające powszechny dostęp do BIP poprzez sieć Internet, d) utrzymanie domeny internetowej Abonenta (wpisy DNS), e) możliwość wykorzystania nielimitowanej przestrzeni dyskowej dla danych Abonenta wprowadzanych do Systemu BIP-E.PL, f) opracowanie i korzystanie z menu przedmiotowego oraz szablonu graficznego BIP, który uwzględnia identyfikację wizualną Abonenta.

¹³ Na stronie: www.gov.pl/web/premier.

¹⁴ Poddane kontroli kategorie informacji: przeprowadzone w 2022 r. nabory kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska; programy dotyczące realizacji zadań publicznych przyjęte w latach 2019-2022; prowadzone w 2022 r. w KPRM rejestry, ewidencje, archiwa oraz przebieg i efekty kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2022.

Udostępnione w BIP KPRM informacje publiczne (treści) poddane kontroli NIK¹⁵:

- zawierały informacje wymagane na podstawie art. 8 ust. 6 pkt 1-4 udip, takie jak: oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację, tożsamość osób, które wytworzyły i wprowadziły informację do BIP, a także oznaczenie czasu wytworzenia i udostępnienia informacji,
- nie zawierały niewyjaśnionych skrótów, z wyjątkiem powszechnie przyjętych i zrozumiałych (zgodnie z § 6 rozporządzenia BIP),
- udostępniane zostały w jakości niepozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości i nie były zabezpieczone przed drukowaniem i kopiowaniem (zgodnie § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia BIP).

Ponadto strona BIP KPRM została oznaczona logo (znakiem graficznym), umieszczonym w górnej części strony (zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia BIP) i nie zawierała reklam (zgodnie z § 11 ust. 2 rozporządzenia BIP).

Na stronie BIP KPRM opublikowano:

- warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁶),
- dane kontaktowe koordynatora/koordynatorów do spraw dostępności oraz plan działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez urząd (zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁷),
- raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 58 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami),
- informacje o sposobie dostępu do informacji publicznych, będących w posiadaniu KPRM i nieopublikowanych w BIP (zgodnie z art. 8 ust. 4 udip),
- informacje zawierające adres redakcji strony BIP wraz z danymi teleadresowymi, o których mowa w § 11 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia BIP.

(akta kontroli str. 76-86, 115-126, 210-213)

2.2 Na stronie głównej BIP opublikowano instrukcję korzystania ze strony BIP, menu przedmiotowe, a zastosowany mechanizm wyszukiwania za pomocą wyszukiwarki podmiotów lub spisu podmiotów umożliwił wyświetlenie aktualnych danych kontaktowych redaktora BIP KPRM, teleadresowych Kancelarii wraz z adresem BIP KPRM (zgodnie z § 8 pkt 4, 5, 6 i 8 rozporządzenia BIP).

Zastępca Dyrektora CIR Kancelarii wyjaśniła, że stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia BIP, KPRM przekazała Ministrowi Cyfryzacji informacje do prowadzenia strony głównej BIP, które zostały opublikowane 7 grudnia 2021 r. po przeniesieniu wszystkich informacji z dawnego BIP KPRM na portal gov.pl.

(akta kontroli str. 21-27, 76-86, 115-126)

2.3 Zastępca Dyrektora CIR Kancelarii wyjaśniła, że w KPRM prowadzono monitoring ciągłości dostępu do wcześniejszej strony BIP KPRM za pomocą zewnętrznego narzędzia i w okresie od stycznia 2019 r. do końca działania tej strony nie odnotowano jej awarii. W zakresie monitoringu obecnej strony BIP KPRM na portalu gov.pl

¹⁵ Na dzień przeprowadzenia oględzin strony BIP KPRM, tj. 25 maja i 9 czerwca 2022 r.

¹⁶ Dz. U. poz. 1641, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1062, ze zm.

Zastępca Dyrektora CIR KPRM wyjaśniła, że Ciągłość dostępu do stron BIP (stron BIP na gov.pl) była monitorowana poprzez zapewnienie kompleksowej usługi „Bezpiecznego hostingu wraz z cyklicznymi specjalistycznymi usługami bezpieczeństwa dla Portalu RP gov.pl”, na podstawie umowy nr 47413 z dnia 16 stycznia 2020 roku, podpisanej z konsorcjum Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz NASK Spółka Akcyjna. W trakcie realizacji usługi (...) nie stwierdzono odstępstw od przyjętych w Umowie kryteriów.

(akta kontroli str. 21-27, 152-159)

2.4 KPRM, stosownie do wymogów określonych w art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, udostępniła na stronie otwartych danych pod adresem: dane.gov.pl, wg stanu na dzień 14 czerwca 2022 r., 19 zbiorów danych i 234 dane obejmujące swoim zakresem działalność KPRM z wyłączeniem zadań realizowanych przez Ministra Cyfryzacji.

Kontrola trzech¹⁸ z 19 zbiorów danych wykazała, że KPRM wprowadziła wszystkie metadane/elementy opisujące strukturę tych zasobów informacyjnych/jednostek informacji, określonych w §§ 6 i 7 rozporządzenia z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej¹⁹ oraz aktualizowała je zgodnie z przyjętymi założeniami dla danego zbioru danych.

(akta kontroli str. 152-159, 162-169)

2.5 W latach 2019-2022 (do 30 kwietnia) do KPRM wpłynęło łącznie 3589²⁰ wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z tego: 780 w 2019 r., 979 w 2020 r., 1341 w 2021 r. i 489 do 30 kwietnia 2022 r. W tym samym okresie w KPRM wydano 13 decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości lub w części (trzy w 2019 r., pięć w 2020 r. i pięć w 2021 r.), z tego 10 decyzji dotyczyło informacji prostej, a trzy decyzje informacji przetworzonej. W badanym okresie nie wystąpiła sytuacja, o której mowa w art. 14 ust. 2 udip i w związku z tym nie wydano decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 182-200, 271-273, DVD1 pliki: 190, 249, 617)

2.6 Szczegółowym badaniem objęto próbę dobranych celowo 38 postępowań o udostępnienie informacji publicznej prowadzonych w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej złożone do KPRM w latach 2019-2022, z tego:

- 21 postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej w całości,
- cztery niezakończone postępowania, w których nie doszło do udostępnienia informacji publicznej,
- sześć postępowań zakończonych wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości,
- siedem postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej w części, z jednoczesnym wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w pozostałym zakresie.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki naliczania opłat związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

¹⁸ Dane statystyczne dotyczące wniosków o nadanie statusu cudzoziemca UKR w związku z konfliktem na Ukrainie, Promocja pozytywnego wizerunku służby cywilnej, Promocja prostego języka w służbie cywilnej.

¹⁹ Dz. U. poz. 361, ze zm.

²⁰ Liczba spraw w eDOK, przy czym w jednej sprawie może być kilka wniosków, gdyż wnioskodawca doprecyzowuje lub uzupełnia wniosek.

(akta kontroli str. 15-29, DVD1 pliki: 249, 617)

Badanie 28 postępowań, w których udostępniono informację publiczną w całości lub w części wykazało, że w 19 postępowaniach udostępnianie informacji publicznej następowało w sposób, w formie i w zakresie zgodnym z wnioskiem, a przekazane informacje zawierały dane, o których mowa w art. 12 ust. 1 udip. Postępowania były prowadzone zgodnie z przepisami udip, poza dziewięcioma przypadkami, w których stwierdzono nieterminowe udostępnianie informacji publicznej wnioskodawcom (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 368-370)

Na podstawie zestawienia spraw związanych z udostępnieniem informacji publicznej przez KPRM za lata 2019-2022, które zostało w toku kontroli NIK przekazane przez KPRM ustalono, że termin załatwienia tych spraw wynosił: w 2019 r. – od 15 do 121 dni, w 2020 r. – od 15 do 367 dni, w 2021 r. – od 15 do 299 dni, w 2022 r. – od 15 do 147 dni, a liczba spraw załatwionych przez KPRM po terminie to: w 2019 r. - 148 spraw z 780, w 2020 r. - 271 spraw z 979, w 2021 r. – 317 spraw z 1344 i w 2022 r. - 143 spraw z 490. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CIR, odpowiedzi na wnioski, które faktycznie zostały udzielone po terminach określonych w udip to: w 2019 r. – 75 spraw, w 2020 r. – 111 spraw, w 2021 r. – 102 sprawy, w 2022 r. – 8 spraw (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wpływ na opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na te wnioski miało m.in. to, że:

- *termin 14 dni jest określany przy zakładaniu sprawy w eDOK. W systemie eDOK podawana jest data wszczęcia sprawy oraz ustalony termin załatwienia (14 dni). W przypadku wpłynięcia kolejnych wniosków, są one dołączane do danej sprawy, ale termin jej wszczęcia nie ulega zmianie. Zmianie podlegają tylko terminy realizacji wniosku. Zatem w przypadku, gdy w sprawie jest kilka wniosków realizacja każdego z nich jest przeprowadzona w terminie ustawowym, natomiast system odnotowuje datę zamknięcia sprawy tylko z ostatniego wniosku. Zatem w zestawieniach statystycznych nie widać, jaka jest przyczyna takich dat: kilka wniosków w sprawie, czy wydłużenie terminu odpowiedzi, czy odpowiedź po ustalonym terminie;*
- *wnioski wpływają również w dni wolne od pracy (soboty, niedziele), a wtedy ich termin 14 dni na realizację, ostatecznie „wydłuża się” do najbliższego dnia roboczego (poniedziałek). Zatem w przypadku wniosku, który wpłynął w sobotę np. 2 lipca br. – termin realizacji upłynie 16 lipca (sobota), a odpowiedź zostanie udzielona w najbliższy dzień roboczy, czyli 18 lipca (poniedziałek). Oznacza to, że termin realizacji wniosku (i tak zostanie to wskazane w zestawieniu z eDOK) wyniesie 16 dni. Podobna sytuacja może zaistnieć, gdy wniosek wpłynie w dzień roboczy (pon.-pt), ale odpowiedź przypadnie na dzień, który jest świętem (np. poniedziałek wielkanocny). Wtedy termin odpowiedzi również będzie dłuższy niż 14 dni. Podobne sytuacje mogą mieć miejsce przy określaniu terminu odpowiedzi na wnioski z wydłużonym terminem realizacji do 2 miesięcy. Ustalony termin załatwienia sprawy określany jest w systemie eDOK na najbliższy dzień roboczy;*
- *w systemie eDOK dla wniosków z ustalonym terminem załatwienia (14 dni), przy wydłużeniu terminu odpowiedzi do 2 miesięcy, zmienia się ustalony termin i wprowadza nowy. Jednakże system eDOK pokazuje datę wszczęcia sprawy oraz ustalony termin załatwienia sprawy, a także faktyczny termin załatwienia sprawy.*

(akta kontroli str. 173-202, DVD1 pliki: 249, 617)

2.7 Badanie wszystkich 13 postępowań dotyczących udostępniania informacji publicznej na wnioski, w których wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w całości lub w części wykazało, że dziewięć decyzji (69,2%) wydano w terminie wynikającym z udip, a cztery decyzje (30,8%) wydano z opóźnieniem wynoszącym od 19 do 470 dni²¹ (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*). Decyzje te zawierały wszystkie elementy wymagane na podstawie § 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²².

Ponadto w jednej sprawie²³ ustalono, że KPRM w dwóch pismach adresowanych do wnioskodawcy z 21 października 2019 r. i 2 stycznia 2020 r. nie wskazała terminu do wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji publicznej. Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła, że ustawa udip nie reguluje konieczności wskazania terminu do ww. czynności.

(akta kontroli str. 182-202, 370)

Ponadto ww. badanie wykazało, że w celu wydania decyzji administracyjnej w I instancji, stosownie do art. 64 § 2 Kpa, w trzech postępowaniach²⁴ KPRM wystąpiła do wnioskodawców o uzupełnienie braków formalnych, z tego w dwóch postępowaniach w terminie, a w jednym dopiero 12 dni po terminie na wydanie decyzji (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 182-202, 370)

2.8 W okresie objętym kontrolą złożono dwa wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁵ od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Dyrektor Departamentu Prawnego w KPRM (z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów), stosownie do art. 138 § 1 pkt 1 Kpa, wydał dwie decyzje administracyjne utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje o odmowie udostępnienia informacji, w tym w jednym przypadku w terminie 14 dni, zgodnym z art. 16 ust. 2 pkt 1 udip, a w drugim 18 dni po tym terminie (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 182-202, 271-273, 289-290, 370)

2.9 Według danych przekazanych przez CIR, w latach 2019-2022 wydano 22 prawomocne wyroki WSA dotyczące udostępnienia informacji publicznej (cztery w 2019 r., dziewięć w 2020 r. i dziewięć w 2021 r.), z tego 11 zostało wydanych na korzyść KPRM i 11 na niekorzyść KPRM. Spośród 11 wyroków WSA wydanych na korzyść KPRM, 10 dotyczyło skarg na bezczynność organu, a jeden dotyczył skargi na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Spośród 11 wyroków WSA wydanych na niekorzyść KPRM, jeden dotyczył skargi na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a 10 dotyczyło skarg na bezczynność organu²⁶. W ww. okresie wydano trzy prawomocne wyroki NSA, po jednym w 2019, 2020 i 2022 roku. Łącznie do 30 kwietnia 2022 r. w toku było 29 postępowań, z tego 22 postępowania toczyły się przed WSA, a siedem przed NSA. Postępowania będące

²¹ Przy obliczaniu terminów uwzględniono okres zawieszenia biegu terminów od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., ponieważ ustawa o zmianie ustawy COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r. w okresie stanu zagrożenia epidemicznego (tj. od 14 marca 2020 r.) lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 wstrzymała rozpoczęcie biegu i dokonała zawieszenia terminów określonych w przepisach prawa administracyjnego, a także procesowych i sądowych (art. 15zzr i art. 15zszs ustawy o COVID-19 z 2 marca 2020 r.). Powyższe przepisy zostały uchylone ustawą 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). Zgodnie z przepisem art. 68 ww. ustawy terminy, których bieg nie rozpoczął się lub uległ zawieszeniu, rozpoczynają bieg lub biegną dalej po upływie siedmiu dni od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od dnia 24 maja 2020 r.).

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

²³ CIR.WOAIIP.5503.521.2019.AK.

²⁴ Sprawy: CIR.WOAIIP.1510.845.2021.BŻ, CIR.WOAIIP.5503.344.2020.AK, CIR.WOAIIP.1510.717.2021.AK.

²⁵ WOAIIP.5503.703.2019.AK, CIR.WOAIIP.5503.558.2019.AK.

²⁶ Dane w zakresie liczby wyroków WSA dotyczą prawomocnych wyroków, nie obejmują spraw, w których WSA wydał postanowienia o odrzuceniu skargi. Do 30 kwietnia 2022 r. WSA wydał 10 postanowień o odrzuceniu skargi (osiem na bezczynność organu i dwa na decyzje organu o odmowie udostępnienia informacji publicznej), przy czym siedem prawomocnych (jedno w 2019 r., dwa w 2020 r. i cztery 2021 r.).

w toku zostały zainicjowane wnioskami wniesionymi: w 2019 r. – trzy postępowania, w 2020 r. – sześć postępowań, w 2021 r. – 19 postępowań i w 2022 r. (do 30 kwietnia) – jedno postępowanie.

(akta kontroli str. 271-273, 289-290, DVD1 plik: 396)

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2022 r. w czterech zbadanych postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej wydane zostały trzy prawomocne wyroki WSA²⁷ oraz jeden nieprawomocny, z uwagi na złożoną przez wnioskodawcę skargę kasacyjną²⁸. W trzech postępowaniach wnioskodawcy złożyli skargi na wydane przez Prezesa Rady Ministrów decyzje odmawiające udostępnienia im informacji publicznej, a w jednym postępowaniu skargę na bezczynność organu. KPRM terminowo przekazała do WSA akta i odpowiedzi na skargi. Z analizy wyroków WSA wynika, że w dwóch przypadkach sąd odrzucił skargę, w jednym zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do rozpatrzenia wniosku i stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, a w kolejnym uchylił decyzję i postanowił o zwrocie kosztów postępowania na rzecz wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 289-290, 370)

2.10 W KPRM informacje publiczne udostępniane były również w ogólnodostępnej części biura przepustek przy wejściu A od Al. Ujazdowskich 1/3 poprzez:

- wywieszenie na tablicy ogłoszeń m.in.: informacji o zasadach służby cywilnej, zasadach etyki korpusu służby cywilnej oraz w zakresie przyjęcia interesantów, wyników konkursu pn. „Polonia i Polacy za granicą”, regulaminu pn. „Polonia i Polacy za granicą 2022 – wypoczynek letni” wraz z ogłoszeniem o konkursie, ogłoszenia konkursu w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program Rozwoju Talentów Informatycznych na lata 2019-2029”, aktualnych wyników naborów w służbie cywilnej, wokandy posiedzenia Komisji orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Szefie KPRM,
- umieszczenie na stojaku informacji (ogłoszeń) o wolnych stanowiskach pracy w KPRM.

(akta kontroli str. 127-135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku ośmiu²⁹ z 38 (21,1%) zbadanych postępowań o udostępnienie informacji publicznej, udostępnienie informacji nastąpiło z przekroczeniem 14-dniowego terminu wynikającego z art. 13 ust. 1 udip. Informacje te przekazano z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 918 dni. Jednocześnie KPRM nie poinformowała wnioskodawców w ww. terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępniła informację. Było to niezgodne z art. 13 udip.

W kolejnym postępowaniu z badanej próby (2,6%), pomimo poinformowania przez KPRM wnioskodawców, że informacja publiczna zostanie udostępniona im w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku, udzielono informacji 69 dni po upływie przedłużonego terminu na udostępnienie informacji³⁰, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 udip.

²⁷ CIR.WOAIIP.5503.197.2020.AK/DP.5503.6.2020.JKE(3);
CIR.WOAIIP.5503.769.2019.AK/ DP.5503.3.2020.AW.

CIR.WOAIIP.5503.77.2020.AK/DP.5503.5.2020.JKE;

²⁸ CIR.WOAIIP.5503.558.2019.AK/ DP.1510.9.2021.JKE(2).

²⁹ CIR.WOAIIP.5503.179.2019.AK,
CIR.WOAIIP.5503.531.2019.AK,
CIR.WOAIIP.5503.769.2019.AK,

CIR.WOAIIP.5508.563.2019.AK,
CIR.WOAIIP.1510.1011.2021.AK,
CIR.WOAIIP.5503.521.2019.AK.

CIR.WOAIIP.5503.692.2019.AK,
CIR.WOAIIP.5503.558.2019.AK,

³⁰ CIR.WOAIIP.5503.419.2020.AK.

Ponadto, z przedstawionego przez CIR w toku kontroli zestawienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej złożonych do Kancelarii w latach 2019-2022 wynika, że termin na udostępnienie informacji przekroczone również w przypadku 287 z 3589 (8%) zarejestrowanych wniosków, które wpłynęły do KPRM w okresie objętym kontrolą.

Wśród przyczyn niedotrzymywania przez KPRM ustawowych terminów udostępnienia informacji na wniosek, Zastępca Dyrektora CIR wskazała m.in.: otrzymywanie informacji z komórek merytorycznych po terminie, konieczność akceptacji odpowiedzi przez Dyрекcję CIR, składanie podpisów w eDOK, wysyłanie odpowiedzi przez ePUAP, przekazywanie wniosków przez inne komórki organizacyjne KPRM do CIR po terminie, błędne wprowadzenie dat do systemu eDOK.

Odnośnie powodów opóźnień w realizacji jednego z ww. postępowań³¹ wyjaśniono m.in., że *na zbieranie niezbędnych informacji w ramach KPRM oraz opracowywanie odpowiedzi miał wpływ rozpoczynający się stan epidemii COVID-19, co spowodowało konieczność realizacji nowych zadań przez KPRM, a także ograniczenia organizacyjne i kadrowe w urzędzie. Podkreślano, że KPRM miała możliwość nieprowadzenia postępowania w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii z powodu COVID-19. Przy czym należy zaznaczyć, że w ramach KPRM wnioski o udostępnienie informacji publicznej były rozpatrywane, zatem nie stosowano powyższej możliwości. Niemniej z uwagi na ograniczenia organizacyjne lub kadrowe w urzędzie, spowodowane COVID-19, wydłużyły się terminy rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji. Należy podkreślić, iż w świetle powyższych przepisów takie działanie należy uznać za prawidłowe – nie tylko nie naruszało ono obowiązujących regulacji, ale wręcz było ze strony KPRM działaniem wychodzącym naprzeciw interesom wnioskodawców.*

NIK zauważa, że wstrzymywanie rozpoczęcia biegu i zawieszanie terminów postępowań administracyjnych mogło mieć miejsce jedynie w okresie od 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. (71 dni)³². Dlatego w tym postępowaniu nie można uzasadnić opóźnień w udostępnieniu przez KPRM informacji publicznej stanem epidemii COVID-19, gdyż opóźnienie, nawet po odliczeniu okresu stanu okresu wstrzymania lub zawieszenia biegu terminów postępowań administracyjnych, w tym przypadku wyniosło 210 dni od dnia otrzymania przez KPRM wniosku.

(akta kontroli str. 173-202, 205-208, 214-216, 278-283, 368-370, 471-1180, DVD1 pliki: 249, 617)

2. W przypadku czterech³³ z 38 (10,5%) zbadanych postępowań, dotyczących lat 2020-2021, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie udzielono odpowiedzi na wniosek³⁴, co stanowiło naruszenie art. 13 udip.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CIR, przyczyną nieudzielenia odpowiedzi było m.in. nieprzesłanie przez komórkę merytoryczną, pomimo kilkukrotnych ponagleń i przypomnień wnioskowanych informacji do CIR oraz konieczność realizacji nowych zadań przez KPRM. Ponadto Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła, że opóźnienie w realizacji dwóch postępowań³⁵ wynikało z ogłoszonego stanu epidemii COVID-19.

³¹ CIR.WOAIIP.5503.558.2019.AK.

³² Patrz przypis nr 21.

³³ CIR.WOAIIP.5503.340.2020.AK, CIR.WOAIIP.5503.8.2020.AK, CIR.WOAIIP.1510.1248.2021.AK, CIR.WOAIIP.1510.1111.2021.AK – wniosek z 12 listopada 2021 r.

³⁴ 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.

³⁵ CIR.WOAIIP.5503.8.2020.AK, CIR.WOAIIP.1510.1111.2021.AK.

NIK zauważa, że w ww. dwóch przypadkach do dnia zakończenia czynności kontrolnych w KPRM w ogóle nie odpowiedziano wnioskodawcom na ich wnioski, pomimo upływu od około pół do dwóch i pół roku od dnia otrzymania przez KPRM wniosku. W ocenie NIK, KPRM była zobowiązana do odpowiedzi na złożone wnioski z dochowaniem terminu art. 13 udip. Niepodejmowanie jakichkolwiek czynności w tym zakresie, tj. brak udostępnienia, brak odpowiedzi, brak poinformowania, że nie posiada wnioskowanej informacji oznacza, że przedmiotowe postępowania nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 182-202, 271-273, 278-282, 370, 981-990, 1000-1005, 1133-1135, 1152-1154, DVD1 pliki: 249, 617)

3. Cztery z 13 (30,8%) objętych badaniem NIK decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej³⁶ 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 udostępnienie informacji publicznej. Nie powiadomiono również wnioskodawców o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim zostanie wydana decyzja. Było to niezgodne z art. 13 udip. Ponadto, w toku prowadzonego postępowania dotyczącego udostępnienia informacji publicznej w jednej z tych spraw³⁷, 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 wynikającym z udip, co było niezgodne z art. 13 ust. 1 udip.

Zastępca Dyrektora CIR odnośnie ww. spraw wyjaśniła m.in., że art. 16 ust. 1 udip odsyła do stosowania przepisów Kpa jedynie 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.

Zdaniem NIK, odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić zgodnie z przepisami udip, tj. w terminie do 14 dni od dnia złożenia wniosku lub w przypadku przedłużenia terminu załatwienia sprawy, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od złożenia wniosku. Wynika to zarówno z orzecnictwa sądów administracyjnych jak i z doktryny, które wskazują, że terminy załatwiania spraw wynikające z art. 13 udip stanowią *lex specialis* w stosunku do rozwiązań przyjętych w Kpa³⁸.

Odnośnie dwóch spraw³⁹, Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła, że opóźnienia w wydawaniu decyzji, podobnie jak w przypadku opóźnień w udzielaniu informacji publicznej (o których mowa w pkt 1 *Stwierdzonych nieprawidłowości*), związane były z trwającym stanem epidemii COVID-19. NIK zauważa, że w jednej sprawie

³⁶ CIR.WOAIP.5503.179.2019.AK/DP.5503.6.2019.JPJ, CIR.WOAIP.5503.558.2019.AK/DP.1510.9.2021.JKE(2), CIR.WOAIP.5503.769.2019.AK/DP.5503.3.2020.AW, CIR.WOAIP.1510.845.2021.BŻ/DP.1510.14.2021.Rsi(3). W żadnej tych spraw nie skorzystano z prawa do przedłużenia terminu na udostępnienie informacji publicznej.

³⁷ Sprawa: CIR.WOAIP.1510.845.2021.BŻ/DP.1510.14.2021.Rsi(3).

³⁸ Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz wyd. 3, dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Warszawa 2018.

³⁹ CIR.WOAIP.5503.558.2019.AK/DP.1510.9.2021.JKE(2), CIR.WOAIP.1510.845.2021.BŻ/DP.1510.14.2021.Rsi(3).

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.

(akta kontroli str. 182-202, 370, 471-574)

4. W jednej sprawie⁴⁰, decyzja administracyjna⁴¹ na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy została wydana z przekroczeniem o 18 dni terminu określonego w art. 16 ust. 2 pkt 1 udip. Wnioskodawca pismem z 18 czerwca 2021 r. (data wpływu do KPRM: 28 czerwca 2021 r.) zwrócił się o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w I instancji. KPRM, po rozpatrzeniu wniosku, wydała 30 lipca 2021 r. decyzję administracyjną utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję. Decyzja odmowna nie została zaskarżona.

Zastępca Dyrektora CIR KPRM wyjaśniła, że przyczyną opóźnienia w wydawaniu decyzji był trwający stan epidemii COVID-19. NIK zauważa, że sprawa rozpoczęta wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy była rozpatrywana poza okresem zawieszenia biegu terminów postępowań administracyjnych.

akta kontroli str. 271-273, 289-290, DVD1 pliki: 395, 437-438)

5. Na stronie BIP KPRM nie zawarto pełnej informacji publicznej w ramach jednej⁴² z czterech wybranych do badania kategorii informacji podlegających udostępnieniu w BIP, co było działaniem nierzetelnym. W niepełnym zakresie udostępniono informację publiczną o przebiegu i efektach kontroli, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie udip. W BIP KPRM w zakładce *Wyniki kontroli* opublikowano wyłącznie wyniki kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez KPRM, natomiast nie zawarto żadnych informacji o kontrolach zewnętrznych przeprowadzonych w KPRM (mimo, że łącznie w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 29 takich kontroli⁴³).

Zastępca Dyrektora CIR wyjaśniła, że (...) *przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazują, że wymóg publikacji ma dotyczyć wyników kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w urzędzie. Jednocześnie informuję, że wyniki kontroli przeprowadzonych w KPRM przez Najwyższą Izbę Kontroli są publikowane na stronie Izby.*

W ocenie NIK, z przepisów udip jednoznacznie wynika obowiązek zamieszczenia na stronie BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. Działalność KPRM jest kontrolowana przez podmioty zewnętrzne. W następstwie takich kontroli Kancelaria jest adresatem dokumentów pokontrolnych (wystąpień, informacji). KPRM wchodzi zatem w posiadanie dokumentów, które są informacją publiczną i zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie w zw. z art. 8 ust. 3 udip powinna je udostępnić na swojej stronie BIP. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie jest ograniczony jedynie do podmiotu, który go wytworzył. Przedstawiona przez NIK interpretacja przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie udip, zgodna jest z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 4743/21, w którym wskazano, że przez informację publiczną należy rozumieć każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszącą się do władz publicznych, a także do innych

⁴⁰ CIR.WOAIIP.5503.558.2019.AK/DP.1510.9.2021.JKE(2)

⁴¹ DP.1510.13.2021.MFe(1).

⁴² W zakresie przebiegu i efektach kontroli przeprowadzonych w latach 2019-2022.

⁴³ Ustalono na podstawie zestawienia z listą kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w KPRM, opracowanego przez jednostkę kontrolowaną.

podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informację publiczną stanowią zatem dokumenty bezpośrednio wytworzone przez organ oraz nie pochodzące wprost od organu, wykorzystywane przy realizacji przewidzianych prawem zadań.

(akta kontroli str. 76-86, 115-126, 152-160, 210-213, DVD1 pliki: 377, 381)

OCENA CZĄSTKOWA

W KPRM na ogół zgodnie z przepisami realizowano zadania dotyczące udostępniania informacji publicznej zarówno na stronie BIP jak i na wniosek. Niemniej jednak w znacznej części (ponad 36,8%) objętych badaniem spraw, odpowiedzi na wniosek, jak również decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej zostały udzielone przez KPRM z naruszeniem terminów określonych w udip. Wystąpiły również przypadki, w których wnioski o udostępnienie informacji pozostały bez odpowiedzi, co było niezgodne z art. 13 udip. Ponadto, strona BIP Kancelarii nie zawierała pełnej informacji publicznej o wynikach kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w KPRM.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wzmocnienie działań nadzorczych nad procesem udostępniania informacji publicznej przez KPRM.
2. Wyeliminowanie przypadków nieudzielania odpowiedzi na wniosek oraz udostępniania informacji publicznej po terminach przewidzianych w udip.
3. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji wydawanych po ponownym rozpatrzeniu sprawy.
4. Udostępnianie na stronie BIP KPRM pełnej informacji publicznej o przeprowadzanych w KPRM kontrolach zewnętrznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Warszawa, września 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
(*podpis*)