



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.003.01.2022

Pani
Danuta Madej
Burmistrz Miasta Żary

Urząd Miejski w Żarach
pl. Rynek 1-5, 68-200 Żary

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żarach (dalej: <i>Urząd</i>), ul. Rynek 1-5, 68-200 Żary.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Madej, Burmistrz Miasta Żary (dalej: <i>Burmistrz, Organ</i>), od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie urzędu do udostępnienia informacji publicznej. 2. Realizacja obowiązku udostępniania informacji publicznej na wniosek i w BIP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do czasu zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Katarzyna Smereczyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/21/2022 z dnia 18 lutego 2022 r. (akta kontroli str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 (I kw.) Urząd na ogół prawidłowo wywiązywał się z zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej, co gwarantowało zainteresowanym dostęp do informacji o działalności organów gminy oraz osób pełniących funkcje publiczne.

W szczególności przyjęte i wdrożone regulacje statutowe oraz procedury wewnętrzne dotyczące udostępniania i ewidencjonowania informacji publicznej na wniosek, w Biuletynie Informacji Publicznej, a także dostępu do posiedzeń organów kolegialnych gminy i dokumentów urzędowych sprzyjały rzetelnemu wykonywaniu tych zadań. Dokonano również właściwego podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne Urzędu i osoby zajmujące się udostępnianiem informacji publicznej, a zadania w tym zakresie wykonywane były na podstawie stosownych upoważnień i zgodnie z indywidualnie przypisanymi zakresami zadań poszczególnych pracowników. Stwierdzono jednakże, wprowadzenie niezgodnego z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej³ cennika opłat za udostępnianie informacji przetworzonych, przy czym stosowanie tych regulacji w okresie objętym kontrolą było marginalne⁴.

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

Na stronie BIP upubliczniano wymagane dane, w tym objęte badaniem informacje dotyczące głosowań radnych, treści interpelacji i zapytań radnych oraz udzielonych odpowiedzi, nagrania z sesji, dane kontaktowe koordynatora ds. dostępności, naborów pracowników, a także oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych. Natomiast wbrew wymogom prawa nie publikowano dokumentów z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych, a część zamieszczonych w BIP informacji nie zawierała danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informacje lub wprowadziła informację do BIP.

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

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

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.), dalej: *ustawa o d.i.p.*

⁴ W kontrolowanym okresie Urząd pobrał opłaty w łącznej kwocie 48,18 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie urzędu do udostępniania informacji publicznej

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ w Statucie Gminy Miejskiej Żary⁷ (dalej *Miasto*) określono zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów organów Gminy, a także zasady udostępniania informacji publicznej.

Zgodnie z postanowieniami Statutu, każdy ma prawo dostępu do dokumentów Rady Miejskiej (dalej *Rada*), Komisji i Burmistrza, wynikających z wykonywania przez organy samorządowe zadań publicznych. W szczególności udostępniane były⁸: protokoły z sesji Rady, protokoły z posiedzeń Komisji Rady, w tym Komisji Rewizyjnej, rejestry uchwał Rady i zarządzeń Burmistrza, rejestr wniosków i opinii Komisji, a także rejestr interpelacji i wniosków radnych⁹. Dokumenty udostępniane był osobom zainteresowanym w godzinach i dniach pracy Urzędu, a także w godzinach przyjmowania interesantów w obecności pracownika Urzędu.

Statut nie formułował zasad i form składania wniosków o udostępnianie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 5-12)

W latach 2020-2022 w Urzędzie nie było zapisów ograniczających wstęp na posiedzenia Rady.

W okresie pandemii Covid-19, sala obrad Rady została przystosowana do obrad w trybie stacjonarnym w warunkach pandemii, przy czym w okresach największego zagrożenia epidemiologicznego komisje rady miejskiej posiedzenia odbywały w specjalnie przystosowanych pomieszczeniach znajdujących się poza siedzibą Urzędu.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące ograniczania, utrudniania lub uniemożliwiania prawa uczestniczenia w posiedzeniach Komisji bądź sesjach Rady, a także nie stwierdzono przypadków odmowy korzystania z tego uprawnienia.

(akta kontroli str.13-15, 16-21)

1.2. Zarządzeniem Burmistrza¹⁰ wprowadzono Instrukcję uszczegóławiającą zasady i sposób udostępniania informacji publicznej w Urzędzie (dalej: *Instrukcja*). Według Instrukcji, informacje publiczne udostępniano poprzez:

- prowadzenie i aktualizację strony Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: *BIP*) oraz stronę informacyjną urzędu: www.zary.pl,
- umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeń w Urzędzie,

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 Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

⁷ Przyjęty Uchwałą nr XXI/75/16 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 9 września 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Żary o statucie miejskim (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 14 września 2016 r. poz. 1839).

⁸ Dokumenty dostępne są również na stronach internetowych Urzędu.

⁹ § 78 pkt 2 Statutu.

¹⁰ Nr WA.0050.208.2021 z dnia 5 października 2021 r.

- umożliwienie wglądu do dokumentów¹¹,
- wstęp na posiedzenia Rady Miejskiej i Komisji Rady,
- udzielanie odpowiedzi na wnioski.

Natomiast w Instrukcji brak było zapisów (nie wprowadzono regulacji) dotyczących udostępniania informacji publicznej w drodze, o której mowa w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o d.i.p., tj. w portalu danych¹², co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 22-24)

Przed wprowadzeniem Instrukcji, na stronie internetowej Urzędu (<https://bip.zary.pl>) w dziale informacja publiczna zamieszczone były informacje dotyczące ustawy o d.i.p. Ponadto na stronie BIP zamieszczony był również wzór formularza wniosku o udostępnienie informacji publicznej z możliwością pobrania¹³ przez osoby zainteresowane.

(akta kontroli str. 37-42)

Według zapisów Instrukcji informacje publiczne, nieopublikowane w BIP, udostępniane były na wniosek¹⁴ składany do Urzędu w formie papierowej, w formie dokumentu elektronicznego poprzez platformę e-PUAP, a także na wskazane w Instrukcji adresy poczty mailowej.

W obowiązującym wzorze wniosku określono m.in. podstawę prawną udostępniania informacji, sposób w jaki ma zostać udostępniona informacja, pouczenie, że udostępnianie informacji w określonej formie może wiązać się z poniesieniem przez wnioskodawcę dodatkowych kosztów, klauzulę informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych oraz informacja o dobrowolności lub obowiązku podania danych¹⁵.

(akta kontroli str. 24-35)

W latach 2020-2022 W Urzędzie, w formie elektronicznej *prowadzono Rejestr Wniosków o Udostępnienie Informacji Publicznej* (dalej: *Rejestr*).

Rejestr zawierał następujące dane: numer porządkowy, przedmiot wniosku, imię i nazwisko wnioskodawcy/dane podmiotu, datę, znak sprawy, datę wpływu wniosku do Urzędu, wyznaczony termin rozpatrzenia wniosku, a także uwagi (sposób załatwienia wniosku – udzielenia odpowiedzi).

Dostęp do Rejestru posiadali wyłącznie pracownicy Urzędu uprawnieni do udzielania informacji publicznej¹⁶.

(akta kontroli str. 45-48)

¹¹ Informacje niezamieszczone w BIP i na stronach Urzędu były udostępniane przez pracownika ds. Obsługi Rady w zakresie uchwał i protokołów z sesji Rady oraz posiedzeń stałych i doraźnych Komisji. Pozostałe komórki organizacyjne prowadzące sprawy – w zakresie dokumentów, dotyczących prowadzonych spraw.

¹² O którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641), tj. w prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, powszechnie dostępny system teleinformatyczny, służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania.

¹³ Załączono formularz w formie edytowalnej do wypełnienia oraz w formie pdf.

¹⁴ Wzór formularza wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowił załącznik nr 3 do Instrukcji.

¹⁵ Wg klauzuli, podanie danych nie jest obowiązkowe, jednak w przypadku zaistnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej ich podanie lub uzupełnienie będzie wymagane, a niepodanie może uniemożliwić rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji.

¹⁶ Zalogowanie do katalogu możliwe było po podaniu loginu i hasła.

1.3. Możliwość pobierania opłat za udostępnianie informacji publicznej została w Urzędzie wprowadzona w drodze Zarządzenia Burmistrza¹⁷, przy czym pobieranie opłat za udostępnianie informacji publicznej było dopuszczalne jedynie w przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów, związanych ze sposobem udostępniania informacji wskazanej we wniosku lub potrzebą przekształcenia informacji w formę wskazaną przez wnioskodawcę.

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

(akta kontroli str. 36, 43-44)

1.4. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁸ (dalej: *Regulamin*) zadania z zakresu udostępniania informacji publicznej zostały przypisane Wydziałowi Polityki Gospodarczej i Promocji (dalej: *Wydział*), a w ramach Wydziału - Rzecznikowi prasowemu¹⁹. Wydział podlegał II Zastępcy Burmistrza odpowiedzialnemu m.in. za koordynację i sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem Wydziału²⁰.

Do zadań Rzecznika prasowego z zakresu udostępniania informacji publicznej należało:

- koordynacja przygotowania w komórkach Urzędu i jednostkach organizacyjnych Miasta materiałów do publikacji w mediach oraz we własnych publikatorach,
- informowanie mediów o działalności organów Miasta,
- prowadzenie spraw związanych z dostępem do informacji publicznej, w tym: udostępnianie informacji na wniosek, wydawanie decyzji o odmowie udostępniania informacji publicznej oraz umorzeniu postępowania o udostępnianie informacji publicznej²¹.

Za merytoryczną zawartością BIP, zgodnie z § 11 Regulaminu odpowiadał Sekretarz Miasta, któremu podlegał Wydział Administracyjny, do zadań którego przypisano w szczególności:

- administrowanie, utrzymanie i rozwój lokalnej sieci komputerowej,
- zapewnienie ciągłości działania pracy systemów informatycznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych i ich archiwizacja,
- obsługa multimedialna Urzędu,
- obsługa techniczna BIP i strony internetowej Urzędu²².

¹⁷ Zarządzenie nr 240/2013 Burmistrza Żary z dnia 8 listopada 2013 r. ws. ustalenia wysokości pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej, a od 5 października 2021 r. Zarządzenia nr WA.0050.208.2021 Burmistrza Miasta Żary z dnia 5 października 2021 r.

¹⁸ Zarządzenie nr WA.120.77.2020 Burmistrza Miasta Żary z dnia 30 grudnia 2020 r. Do 29 grudnia 2020 r. w Urzędzie obowiązywał Regulamin wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Miasta Żary Nr WA.120.25.2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r.

¹⁹ § 46 pkt. 34 Regulaminu.

²⁰ § 10 pkt. 12 Regulaminu.

²¹ § 46 pkt. 34 Regulaminu.

²² § 40 Regulaminu.

(akta kontroli str. 49-90)

W kontrolowanym okresie ośmiu pracowników Urzędu zajmowało się realizacją zadań związanych z udzielaniem informacji publicznej (w tym II Zastępca Burmistrza i Sekretarz), przy czym zadania w tym zakresie były każdorazowo przypisane do zakresów czynności, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności²³, które były spójne z przypisanymi w Regulaminie Organizacyjnym zadaniami poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

W każdym zakresie obowiązków wpisana została zasada zastępstwa na stanowisku. Pracownicy zastępujący uwzględnione mieli w swoich zakresach zadań obowiązki, jakie powinni wykonywać w trakcie nieobecności drugiego pracownika.

(akta kontroli str. 92-123)

Główny administrator/redaktor posiadał uprawnienia do administrowania danymi na stronie <https://www.bip.gov.pl/> oraz <https://www.gov.pl/web/bip>²⁴. Posiadał także uprawnienia do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji informacji niezbędnych do zamieszczania na stronie głównej BIP, powiadamiania ministra o zmianach w treści wytwarzanych informacji oraz za dokonywanie zmian w treści informacji publicznych udostępnianych na stronach BIP²⁵. Posiadał również upoważnienie do kontroli dzienników²⁶.

Na podstawie posiadanych upoważnień, główny administrator/redaktor nadawał uprawnienia do publikowania na stronie www.bip.zary.pl – w okresie objętym kontrolą dwóm pracownikom Urzędu²⁷. Administrowanie/redagowanie strony internetowej zostało wpisane do zakresów obowiązków tych pracowników.

(akta kontroli str. 124-132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. We wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza²⁸ Instrukcji uszczegóławiającej zasady i sposób udostępniania informacji publicznej w Urzędzie brak było zapisów (nie wprowadzono regulacji) dotyczących udostępniania informacji publicznej w drodze, o której mowa w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o d.i.p., tj. w portalu danych²⁹.

(akta kontroli str. 22-36)

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *nie wskazano w w/w zarządzeniu wszystkich zapisów, które wynikają wprost z ustawy, ale jesteśmy w trakcie wprowadzania zmian w zarządzeniu uwzględniającym między innymi zapisy o portalu danych, o którym mowa w ustawie o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora finansów publicznych.*

²³ W przypadku II Zastępcy Burmistrza i Sekretarza Miasta zakres wykonywanych zadań wynikał wprost z Regulaminu Organizacyjnego.

²⁴ Na podstawie upoważnienia z 14.07.2014 r. i 22.03.2022 r.

²⁵ Stosownie do wymogu określonego w przepisie § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68), dalej: *rozporządzenie o BIP*.

²⁶ Stosownie do wymogu określonego w przepisie § 16 ust. 3 rozporządzenia o BIP.

²⁷ Uprawnienia zostały nadane pracownikom 30.05.2017 r. i 9.08.2017 r.

²⁸ Nr WA.0050.208.2021 z dnia 5 października 2021 r.

²⁹ O którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641), tj. w prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, powszechnie dostępny system teleinformatyczny, służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania.

(akta kontroli str. 133, 135)

2. W obowiązującym i stosowanym w Urzędzie Zarządzeniu Burmistrza ws. ustalenia wysokości pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej wprowadzono cennik określający stawki ryczałtowe za poszczególne czynności/formy związane z udostępnieniem informacji publicznej³⁰, co było niezgodne z przepisem art. 7 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o d.i.p.

W ocenie NIK udostępnianie informacji publicznej, co do zasady powinno być bezpłatne, a przepisy ustawy o d.i.p. nie zawierają podstawy prawnej dla wprowadzania „ryczałtowych stawek” do naliczenia opłaty za udostępnienie takich informacji, co zostało potwierdzone również w orzecznictwie sądów administracyjnych³¹.

(akta kontroli str. 33, 43-44)

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) w 2022 r. nie pobierano opłat za udostępnianie informacji publicznej, ponieważ jesteśmy w trakcie wprowadzania zmian w Zarządzeniu nr WA.0050.208.2021 uwzględniających między innymi zapisy o bezpłatnym udostępnianiu informacji publicznej. Jednocześnie spowoduje to usunięcie cennika z w/w zarządzenia.

(akta kontroli str. 141)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był prawidłowo przygotowany do udostępniania informacji publicznej, a przyjęte i wdrożone regulacje statutowe oraz procedury wewnętrzne dotyczące udostępniania i ewidencjonowania informacji publicznej na wniosek, w Biuletynie Informacji Publicznej, a także dostępu do posiedzeń organów kolegialnych gminy i dokumentów urzędowych sprzyjały rzetelnemu wykonywaniu tych zadań. Dokonano również właściwego podziału obowiązków pomiędzy komórki organizacyjne Urzędu i osoby zajmujące się udostępnianiem informacji publicznej, a zadania w tym zakresie wykonywane były na podstawie stosownych upoważnień i zgodnie z indywidualnie przypisanymi zakresami zadań poszczególnych pracowników Urzędu. Stwierdzono jednakże, wprowadzenie niezgodnego z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej cennika opłat za udostępnianie informacji przetworzonych, przy czym stosowanie tych regulacji w okresie objętym kontrolą było marginalne.

³⁰ Np. za usługi kserograficzne za stronę A3 / A4, naniesienie danych na płytę CD i DVD, wysyłka pocztowa na terenie Miasta i poza Miasto.

³¹ Np. NSA w wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (1 OSK 307/13, opublikowany CBOSA) stwierdził, że „nie ma podstaw do ustalenia w akcie wewnętrznym stawek opłat, które wymagają indywidualizacji w konkretnej sprawie”, W wyroku NSA z dnia 4 listopada 2021 r. (3 OSK 437/21, opubl. CBOSA) sąd uznał, że „Akt taki, nawet jeśli „symuluje” akt o charakterze wewnętrznym adresowanym do podległego organowi aparatu pomocniczego, wykazuje cechy abstrakcyjności i generalności, i w rzeczywistości adresowany jest i kształtuje sytuację podmiotu zewnętrznego względem administracji. Treść takiego aktu bez względu na użyte sformułowania zawsze w sposób bezpośredni lub pośredni wskazywać będzie na określoną wysokość opłat pobieranych za udostępnienie informacji publicznej w określonej formie, czy w określony sposób i w ten sposób determinować będzie sytuację administracyjnoprawną jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej. Sytuacja prawna jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej posiada zupełną i zamkniętą regulację prawną wynikającą z przepisów Konstytucji i ustaw zwykłych. Brak jest podstaw prawnych do jej uszczegóławiania aktami niższej rangi.”

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

2.1. W latach 2020-2022 (I kw.) Urząd zgodnie z art. 11 ustawy o d.i.p. korzystał z możliwości udostępniania informacji publicznej poprzez wywieszenie³² bieżących informacji oraz w drodze wyłożenia do publicznej wiadomości zmian w planie miejscowego zagospodarowania przestrzennego.

Informacje umieszczane były na tablicach ogłoszeń (tablicach informacyjnych) znajdujących się w miejscach ogólnodostępnych dla zainteresowanych (na korytarzu Urzędu). Udostępnianie informacji odbywało się zgodnie z trybami postępowania określonymi w przepisach merytorycznych i Zarządzeniach Burmistrza Miasta Żary³³.

Sekretarz Urzędu wyjaśniła, że (...) wytyczne pandemiczne wprowadziły ograniczenia w dostępie do budynku urzędu w postaci zmniejszenia liczby klientów mogących przebywać jednocześnie w obiekcie. Wprowadzone obostrzenia ograniczały jednocześnie przez to dostęp do wywieszanych wewnątrz budynku informacji. Dla zainteresowanych nie miało to większego znaczenia z uwagi na fakt, że UM był otwarty dla klientów. Publikowane materiały były cały czas umieszczane na tablicy ogłoszeń oraz wysyłane do informatyków w celu umieszczenia ich na stronie WWW i na BIP.

(akta kontroli str. 146-150)

2.2. W latach 2020-2022 (do końca I kwartału) Rada nie podejmowała uchwał o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta.

(akta kontroli str. 151)

W kontrolnym okresie Urząd sporządził i podał do publicznej wiadomości ogółem 184 wykazy³⁴ nieruchomości przeznaczonych do zbycia, najmu, dzierżawy oraz użyczenia.

Badanie w zakresie prawidłowości udostępnienia informacji (wykazów) o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia, najmu, dzierżawy oraz użyczenia (ogółem siedmiu nieruchomości) wykazało, że każdorazowo wykazy były udostępniane na okres 21 dni w siedzibie Urzędu (w formie Zarządzeń Burmistrza³⁵) oraz publikowane na stronie BIP. Informacje o podaniu do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub dzierżawy ukazywały się też w prasie.

Informacje o majątku Miasta publikowane były w BIP w menu przedmiotowym w zakładce *Majątek Gminy*.

(akta kontroli str.152-162)

³² Na tablicy ogłoszeń umieszczano m. in. informacje ws. konkursów na dyrektorów podległych placówek, otwartych konkursów ofert na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oferty pozakonkursowe rozpatrywane w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, informacje przesyłane przez podmioty zewnętrzne (licytacje komornicze, zawiadomienia sądowe), wykazy nieruchomości przeznaczone do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę.

³³ Stwierdzono na podstawie oględzin przeprowadzonych w dniu 1 kwietnia 2022 r.

³⁴ Zbycie – 160 wykazów, najem – trzy wykazy, dzierżawa – 17 wykazów, użyczenie – 4 wykazy.

³⁵ Badaniem objęto Zarządzenia Burmistrza Miasta Żary: WA.0050.277.2019 z 30 października 2019 r., WA.0050.109.2020 z 5 maja 2020 r., WA.0050.161.2021 z 21 lipca 2021 r., WA.0050.166.2021 z 9 sierpnia 2021 r., WA.0050.214.2021 z 12 października 2021 r.

2.3. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2022 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 290 wniosków o udostępnianie informacji publicznej, z tego:

- 119 wniosków w 2020 r. (w tym 113 wniosków dotyczyło uzyskania informacji publicznej, cztery wnioski udostępnienia informacji przetworzonej, dwa wnioski o wgląd do dokumentów urzędowych),
- 128 wniosków w 2021 r. (w tym: 125 wniosków dotyczyło uzyskania informacji publicznej, dwa wnioski udostępnienia informacji przetworzonej, jeden wniosek o wgląd do dokumentów urzędowych),
- 43 wnioski w 2022 r. (w tym: 42 wnioski dotyczyły uzyskania informacji publicznej, jeden wniosek udostępnienia informacji przetworzonej).

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

- w przypadku wniosków z 2020 r.: zapewniono wgląd do dokumentów we wszystkich (dwóch) przypadkach, zgodnie z wnioskiem udostępniono informację publiczną w 111 przypadkach, w jednym przypadku odmówiono częściowo, a w pięciu przypadkach (w tym wszystkich czterech dotyczących informacji przetworzonych) odmówiono w całości udostępnienia informacji³⁶;
- w przypadku wniosków z 2021 r.: zapewniono wgląd do dokumentów w jednym przypadku, zgodnie z wnioskiem udostępniono informację publiczną w 124 przypadkach, w dwóch przypadkach (dotyczących informacji przetworzonych) odmówiono częściowo, a w jednym przypadku odmówiono w całości udostępnienia informacji (wydano decyzję);
- w przypadku wniosków z 2022 r. (I kw.): zgodnie z wnioskiem udostępniono informację publiczną w 41 przypadkach, natomiast w jednym przypadku odmówiono częściowo, a w jednym odmówiono w całości (dotyczy informacji przetworzonej) udostępnienia informacji (wydano decyzję).

W kontrolowanym okresie wydano jedenaście decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej (w tym osiem w całości, a trzy w części), z czego: sześć³⁷ w 2020 r., trzy³⁸ w 2021 r., dwie³⁹ w 2022 r.

(akta kontroli str. 163-164)

Analiza siedmiu⁴⁰ wydanych decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej (w tym w pięciu przypadkach dotyczących informacji przetworzonych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy d.i.p.) wykazała m.in., że:

- decyzja nr 2/1/2020 (informacja przetworzona) – w ocenie Organu nie zaistniała przesłanka *szczególnej istotności dla interesu publicznego*, a organ nie posiadał żądanych informacji w formie w jakiej wskazał wnioskodawca, a sporządzenie informacji wymagałoby technicznego zestawienia dokumentów i zaangażowania pracowników w jej wykonanie⁴¹.

³⁶ Zgodnie z art. 16 ustawy o d.i.p.

³⁷ Dwie dotyczyły odmowy uzyskania informacji publicznej w tym jedna była częściowo odmowna, cztery – udostępniania informacji przetworzonej.

³⁸ Jedna – uzyskania informacji publicznej, dwie częściowo odmowne dotyczyły udostępniania informacji przetworzonej.

³⁹ Po jednej decyzji odmownej dot. uzyskania informacji publicznej i udostępnienia informacji przetworzonej.

⁴⁰ Analizie poddano trzy decyzje z 2020 r., trzy z 2021 r. i jedną z 2022 r.

⁴¹ Wniosek dotyczył uzyskania informacji w zakresie udzielonych zamówień publicznych w okresie 01.05.2019-30.04.2020 z uwzględnieniem rodzaju zamówienia, wartości szacunkowej netto i brutto, sposobie oszacowania wartości zamówienia oraz sposobie udokumentowania szacunku zamówienia, wniesienia wadium, czy przeprowadzone postępowanie wykazało rażąco niską cenę i jaka była wartość brutto udzielonego zamówienia. Urząd wydał decyzję do wniosku przesłanego w formie elektronicznej na adres poczty mailowej wskazanej we wniosku, zgodnie z art. 39¹ § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

- decyzja nr 2/2021 i 3/2021 (informacja przetworzona) - w dwóch przypadkach udzielono częściowej odpowiedzi. Wnioskujący oprócz ilości nasadzeń, wycinki i gatunków posadzonych drzew na miejskich ulicach w latach 2015-2020, wnioskował o wskazanie na mapach ilości wycinanych i nasadzanych drzew. W tym zakresie odmówiono udzielenia odpowiedzi z uwagi na brak zaistnienia przesłanki *szczególnej istotności dla interesu publicznego*, Urząd nie posiadał takich danych, a ich sporządzenie wymagałoby weryfikacji dokumentów, wydanych decyzji i akt spraw z lat 2015-2020,
- decyzja nr 2/2022 (informacja przetworzona) – w ocenie Organu nie wykazano zaistnienia przesłanki *szczególnej istotności dla interesu publicznego*, w przypadku wnioskowania o zestawienie wydanych decyzji administracyjnych w latach 2019 – 2020 (do czerwca) oraz o podanie kosztów umów i zleceń w działalności organizacji w latach 2017-2020. W obu przypadkach organ wskazywał, że udzielenie odpowiedzi wiązałoby się ze sporządzeniem dodatkowych zestawień i analiz i zaangażowaniem środków technicznych i osobowych.

Wydano dwie decyzje odmawiające udzielenia informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o d.i.p.:

- decyzja nr 2/2020 – Organ uznał, że wnioskowana informacja z uwagi na wartość handlową może zostać objęta tajemnicą przedsiębiorstwa. Przed wydaniem decyzji Organ zwrócił się do przedsiębiorcy z zapytaniem czy informacja o wysokości wydatkowanych środków na reklamę stanowiła tajemnicę przedsiębiorstwa i czy mogła zostać udostępniona jako informacja publiczna. W odpowiedzi przedsiębiorca potwierdził, że przedmiotowe dane stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa i nie wyraża zgody na udzielenie takiej informacji.
- decyzja nr 1/2021- w uzasadnieniu decyzji odmownej Organ powołał się na Ordynację podatkową⁴², gdyż zakres żądanych informacji dotyczył danych wynikających bezpośrednio z deklaracji podatkowych składanych przez podatników⁴³.

Wszystkie wydane decyzje były podpisane przez osobę posiadającą upoważnienie wydane przez Burmistrza Miasta Żary⁴⁴.

(akta kontroli str. 165-182)

W przypadku dziewięciu decyzji odmawiających udostępniania informacji (w całości lub w części) wnioskodawcy nie odwoływali się od tych decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze (dalej: SKO), natomiast w dwóch przypadkach (jeden w 2020 r., drugi w 2022 r.) odwołano się od decyzji Burmistrza, przy czym:

- w przypadku zaskarżonej decyzji nr 2/2020 – skarżący w odwołaniu podważał zasadność odmowy udzielenia informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, natomiast SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję

postępowania administracyjnego (Dz. U. 2021 r. poz. 735, ze zm). Wcześniejsza prośba Urzędu o wskazanie adresu do korespondencji pozostała bez odpowiedzi.

⁴² Zgodnie z art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.) indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową.

⁴³ Dotyczyło podatku od nieruchomości zajętych na cele kolejowe i infrastrukturę kolejową.

⁴⁴ Upoważnienie nr WA.120.27.2018 z dnia 7 maja 2018 r. wydane dla II Zastępcy Burmistrza.

oceniając, że organ I instancji prawidłowo ustalił i przyjął, że żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa;

- w przypadku zaskarżonej decyzji 1/2022 – skarżący w odwołaniu podważał zasadność odmowy udzielenia informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa. Sprawa w toku – odwołanie złożone w dniu 24 lutego 2022 r., a do dnia zakończenia czynności kontrolnych organ odwoławczy nie zakończył postępowania (nie wydał decyzji).

(akta kontroli str. 183-207)

Wnioskodawcy w latach 2020-2022 (do 31 marca) złożyli ogółem cztery skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. (dalej: WSA) na bezczynność Organu:

- w dwóch przypadkach wnioskodawcy zarzucali nieudzielenie informacji publicznej w ustawowym terminie, pomimo wskazania we wniosku ważnego interesu publicznego⁴⁵. Organ wnosił o nieuwzględnienie skarg i oddalenie ich w całości;

Wg Urzędu bezczynność nie miała miejsca, ponieważ ze względu na wejście w życie ustawy z 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 ustaw⁴⁶, zgodnie z którą w okresie obowiązywania epidemii nie rozpoczął się bieg terminów administracyjnych i innych postępowań prowadzonych na podstawie innych ustaw. Bieg terminów został przywrócony ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem wirusa SARS-CoV-2⁴⁷ i swój bieg rozpoczęły po upływie 7 dni od wejścia w życie ustawy. W przypadku wniosku z 20.03.2020 r. termin na udzielenie informacji upływał w dniu 12.07.2020 r., a wniosku z 23.03.2020 r. – w dniu 15.07.2020 r.⁴⁸ i terminy te zostały dotrzymane;

- wniosek z 7.12.2020 r. – zarzut dotyczył nieudzielenia części odpowiedzi na złożony wniosek;

Urząd wnosił o nieuwzględnienie skargi i oddalenie jej w całości. Wg Organu bezczynność nie miała miejsca, ponieważ odpowiedź została udzielona w oparciu o informację będącą w posiadaniu Urzędu⁴⁹;

- wniosek z 26.01.2022 r. – w jednej sprawie złożono dwa wnioski o udostępnienie informacji 5.01.2022 r. i 26.01.2022 r., a według skarżącego odpowiedziano tylko na wniosek z 05.01.2022 r.;

Urząd wnosił o nieuwzględnienie skargi i oddalenie jej w całości. Bezczynność nie miała miejsca, gdyż zapytanie z 5 i 26.01.2022 r. dotyczyło tego samego zagadnienia, a Organ wydał jedną decyzję dotyczącą obu wniosków.

W trzech przypadkach WSA oddalił skargi na bezczynność Organu. Sprawa dotycząca skargi na wniosek złożony 26.01.2022 r. została wniesiona do sądu

⁴⁵ Wniosek z 20.03.2020 i 23.03.2020.

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.

⁴⁸ Skargi do WSA na bezczynność organu zostały wniesione: w przypadku wniosku z 20.03.2020 r. – w dniu 23.06.2020 r., a w przypadku wniosku z 23.03.2020 r. – w dniu 24.06.2020 r.

⁴⁹ Wnioskodawcy wskazano spółkę, która dysponuje danymi niezbędnymi do udzielenia pełnej odpowiedzi.

3 marca 2022 r., stanowisko organu wobec zarzutów sporządzono 18 marca 2022 r. (sprawa w toku)⁵⁰.

(akta kontroli str. 208-232)

W okresie objętym kontrolą nie wnoszono skarg do WSA na decyzję SKO dotyczące decyzji Organu lub na przewlekłe działanie Organu.

(akta kontroli str. 233)

2.4. Badanie w zakresie terminowości i prawidłowości udostępniania informacji publicznej na wniosek⁵¹ wykazało, że Organ każdorazowo udzielał odpowiedzi, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie regulacjami wewnętrznymi (w szczególności wnioski były dekretowane na właściwego pracownika oraz ujmowane w rejestrze), a udostępnianie informacji następowało w ustawowym terminie (do 14 dni), przy czym:

- w dwóch przypadkach udzielono odpowiedzi niezwłocznie, tj.:
 - w ciągu dwóch dni na wniosek o udzielenie odpowiedzi o dostępność tłumacza języka migowego w budynkach użyteczności publicznej należących do Miasta⁵²,
 - w ciągu pięciu dni na zapytanie o to czy osoba przeprowadzająca audyty wewnętrzne jest etatowym pracownikiem Urzędu⁵³;
- w pięciu przypadkach udzielono odpowiedzi w terminie od 10 do 14 dni. A wnioski te dotyczyły:
 - uzyskania informacji o terminach odstrzału redukcyjnego dzików na terenie Miasta⁵⁴,
 - ilości prowadzonych postępowań ws. wydania decyzji o warunkach zabudowy farm fotowoltaicznych (wskazanie lokalizacji, mocy, inwestora) i ile takich decyzji zostało wydanych od 2015 r.⁵⁵,
 - uzyskania informacji dotyczących udzielonych subwencji oświatowych wg stanu na dzień 31.12.2019 r.⁵⁶,
 - informacji nt. inspektora ochrony danych osobowych (wynagrodzenie, termin umowy, korzystanie z firm zewnętrznych), prośba o przedłożenie umowy w formie elektronicznej, podanie kodu terytorialnego gminy⁵⁷,
 - przesłania programu ochrony powietrza za lata 2014-2017⁵⁸.

(akta kontroli str. 234-240)

2.5. W latach 2020–2022 (I kwartał) Urząd nie ponosił opłat z tytułu spraw wniesionych do WSA/NSA dotyczących kontrolowanego okresu⁵⁹.

(akta kontroli str. 241)

⁵⁰ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych wyrok nie zapadł.

⁵¹ Badaniem objęto ogółem siedem wniosków, z tego po trzy z lat 2020-2021 oraz jeden z 2022 r. (I połowa).

⁵² Wniosek nr WGP.1431.117.2021.

⁵³ Wniosek nr WGP.1431.83.2020.

⁵⁴ Wniosek nr WGP.1431.3.2022.

⁵⁵ Wniosek nr WGP.1431.69.2021.

⁵⁶ Wniosek nr WGP.1431.104.2020.

⁵⁷ Wniosek nr WGP.1431.28.2020.

⁵⁸ Wniosek nr WGP.1431.43.2021.

⁵⁹ W kontrolowanym okresie Miasto uiściło opłaty w 2021 r. w łącznej kwocie 837,00 zł z tytułu skargi na bezczynność Organu w roku 2019 oraz oddalonej skargi kasacyjnej wniesionej do NSA, z tego kwota 597,00 zł zasądzona na rzecz skarżącego oraz kwota 240,00 zł zasądzona tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

2.6. Jako zwrot poniesionych kosztów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o d.i.p. w kontrolowanych latach Urząd pobrał opłaty w siedmiu sprawach w łącznej kwocie 48,18 zł, z czego w 2020 r. 19,32 zł⁶⁰, a w 2021 r. 28,86 zł⁶¹. Wysokość opłat wyliczona była na podstawie obowiązujących w Urzędzie regulacji wewnętrznych⁶².

W każdym przypadku Organ powiadomił wnioskodawcę o wysokości opłaty w terminie 14 dni od złożenia wniosku zgodnie z wymogiem określonym w przepisie art. 15 ust. 2 ustawy d.i.p.

(akta kontroli str. 242-247)

2.7. Na stronie BIP, zgodnie z ustawą o d.i.p. opublikowane zostały aktualne dane dotyczące: statusu prawnego i podstawy prawnej⁶³, organizacji⁶⁴, przedmiotu działalności i kompetencji⁶⁵ organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz ich kompetencji⁶⁶, sposobów przyjmowania i załatwiania spraw⁶⁷, prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych⁶⁸, majątku jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹, naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych⁷⁰ oraz rozstrzygnięć o naborze⁷¹. Zakresem badań objęto ogółem 26 informacji udostępnionych w BIP. Każda była opatrzona danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

W kontrolowanym okresie Urząd nie udostępniał w BIP⁷² dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających⁷³, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 248-255)

2.8. W latach 2020-2022 na stronie BIP zostały opublikowane złożone oświadczenia majątkowe Burmistrza, dwóch Zastępców Burmistrza, Sekretarza, Skarbnika, osób kierujących⁷⁴ gminnymi jednostkami organizacyjnymi i prawnymi, a także oświadczenia majątkowe radnych⁷⁵ oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu Burmistrza⁷⁶.

Stwierdzono natomiast dwa przypadki zaniechania ustawowych działań Organu w związku z niezłożeniem przez osoby zobowiązane oświadczeń majątkowych⁷⁷ wg

⁶⁰ Opłaty nałożono za udostępnianie informacji publicznych w następujących sprawach: WGP.1431.19.2020, WGP.1431.23.2020, WGP.1431.87.2019, WGP.1431.13.2020, WGP.1431.5.2020, WGP.1431.35.2020.

⁶¹ Opłatę nałożono na sprawę WGP.1431.108.2021.

⁶² Zarządzenie nr 240/2013 Burmistrza Żary z dnia 8 listopada 2013 r. ws. ustalenia wysokości pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej (utraciło moc z dniem 5 października 2021 r.), załącznik nr 4 Zarządzenia nr WA.0050.208.2021 Burmistrza Miasta Żary z dnia 5 października 2021 r.

⁶³ Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a.

⁶⁴ Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b.

⁶⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c.

⁶⁶ Art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d.

⁶⁷ Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d.

⁶⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f.

⁶⁹ Art. 6 ust. 1 pkt 5 lit c.

⁷⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g.

⁷¹ Art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* pierwszy.

⁷² W książce kontroli odnotowano ogółem osiem wpisów dokonanych przez organy kontroli, w tym: jeden w 2020 r., pięć wpisów w 2021 r., z tego jeden dotyczył kontroli wewnętrznej, dwa w 2022 r. – w tym jedna w trakcie.

⁷³ Art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* drugi.

⁷⁴ W Mieście funkcjonowały 23 jednostki organizacyjne i prawne (wg stanu na 08.04.2022 r.).

⁷⁵ Analizie poddano po 6 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2020 i 2021.

⁷⁶ Przeanalizowano po 7 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2020 i 2021.

⁷⁷ Dotyczy Dyrektora Żarskiego Domu Kultury i Prezesa Zakładu Wodociągów i Kanalizacji.

stanu na dzień rozwiązania umowy o pracę⁷⁸, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wszystkie analizowane oświadczenia były opatrzone danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt. 1-4 ustawy o d.i.p.

(akta kontroli str. 256-264)

2.9. Objęte badaniem imienne wykazy głosowań radnych⁷⁹ były publikowane na stronach BIP niezwłocznie, tj. tego samego dnia, po przekazaniu za pośrednictwem poczty elektronicznej przez pracownika ds. Obsługi Rady Miejskiej pracownikowi uprawnionemu do zamieszczenia informacji.

Opublikowane imienne wykazy głosowań zawierały informacje o podmiocie udostępniającym informacje, danych osoby, która wytworzyła i wprowadziła informacje do BIP oraz oznaczenie czasu wytworzenia i udostępnienia informacji⁸⁰.

(akta kontroli str. 265-277)

2.10. Analiza próby siedmiu publikowanych w BIP odpowiedzi na zapytania i interpelacje radnych⁸¹ wykazała, że wszystkie były udzielane w terminie 14 dni od złożenia zapytania. Udostępniane były przez administratorów strony BIP w dniu otrzymania odpowiedzi od pracownika ds. Obsługi Rady.

Publikowane dokumenty zostały opatrzone informacjami o podmiocie udostępniającym informacje, danymi osoby, która wprowadziła informacje do BIP oraz oznaczone czasem wytworzenia i udostępnienia informacji⁸².

W informacjach natomiast brak było danych osoby wytwarzającej⁸³ (podano jedynie skrót komórki organizacyjnej Urzędu - ORM⁸⁴), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.278-296)

2.11. Urząd w latach 2020-2022 udostępniał w BIP, w menu przedmiotowym nagrania⁸⁵ z obrad Rady Miejskiej. Ze wszystkich ośmiu⁸⁶ objętych badaniem posiedzeń zostały sporządzone i opublikowane protokoły.

⁷⁸ Zgodnie z art. 24 h ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).

⁷⁹ Dobrana próba dziewięciu głosowań dotyczyła następujących Uchwał Rady Miejskiej w Żarach: 1). Nr XVII/10/20 z dnia 27 lutego 2020 r., 2). Nr XX/55/20 z dnia 27 sierpnia 2020 r., 3). Nr XXIV/100/20 z dnia 30 grudnia 2020 r., 4). Nr XXVI/2/21 z dnia 29 stycznia 2021 r., 5). Uchwała Nr XXX/43/21 z dnia 25 czerwca 2021 r., 6). Uchwała Nr XXXIV/76/21 z dnia 25 listopada 2021 r., 7). Uchwała Nr XXXVII/6/22 z dnia 18 lutego 2022 r., 8). Uchwała Nr XXXVIII/11/22 z dnia 18 lutego 2022 r., 9). Uchwała Nr XXXVIII/19/22 z dnia 30 marca 2022 r.

⁸⁰ Art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o d.i.p.

⁸¹ Zapytania dotyczyły: 1). Przedstawienia wykazów budynków i lokali wraz z kwotami przeprowadzonych robót budowlanych (wg rodzajów)-opublikowano 17.03.2020 r.; 2). Podania informacji nt. inwestycji drogowej w ul. Staszica-opublikowano 9.09.2020 r.; 3). Remontu ul. Śląskiej-opublikowano 20.11.2020 r.; 4). Zagospodarowania obiektów po gimnazjum nr 1 przy ul. Staszica-opublikowano 14.05.2021 r.; 5). Remontu ul. Bohaterów Getta-opublikowano 8.07.2021 r.; 6). Nieczynnej sali gimnastycznej w Zespole Szkolno-Przedszkolnym z Oddziałami integracyjnymi w Żarach-opublikowano 10.11.2021 r.; 7). Postępowania sądowych radnej Rady Miejskiej-opublikowano 24.02.2022 r.

⁸² Art. 8 ust. 6 pkt 1, 3 i 4 ustawy o d.i.p

⁸³ Art. 8 ust. 6 pkt 2 ustawy o d.i.p.

⁸⁴ Zgodnie z § 22 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego skrót oznacza Samodzielne Stanowisko ds. obsługi Rady Miejskiej.

⁸⁵ Utrwalone za pomocą obrazu i dźwięku.

⁸⁶ Badaniem objęto następujące sesje nr: XV z 23.01.2020 r., XIX z 25.06.2020 r., XXI z 30.09.2020 r., XXVI z 26.02.2021 r., XXXI z 27.08.2021 r., XXXIV z 25.11.2021 r. oraz wszystkie (dwie) sesje, które odbyły się w 2022 r.: XXXVII z 18.02.2022 r. i XXXVIII z 30.03.2022 r.

Na transmitowanie obrad sesji Rady Miejskiej, Urząd miał zawartą umowę z firmą zewnętrzną⁸⁷, której celem była dostawa oraz uruchomienie aplikacji Sesje.TV. Moduł Transmisja. W ramach obowiązującej umowy firma zobowiązała się m.in.: do dostawy infrastruktury niezbędnej do uruchomienia transmisji, usługi udostępniania w sieci Internetu dostępu do aplikacji zlokalizowanej na serwerze umieszczonym w siedzibie wykonawcy w centrum danych, usług transmisji sesji on-line przez Internet, archiwizacji zapisanych na serwerze sesji przez okres pięciu lat liczonych od daty danej sesji⁸⁸. Firma wykonująca usługi udzieliła Urzędowi licencji na korzystanie z aplikacji do transmisji z pojedynczych sesji Rady Miejskiej oraz innych posiedzeń. Udzielenie dostępu do aplikacji znajdowało się pod adresem <https://sesje.tv/log-on> poprzez nadanie loginu i hasła dla Administratora strony zamawiającej⁸⁹.

Publikowane nagrania z obrad Rady, opatrzone były informacjami określającymi podmiot udostępniający informacje oraz czas wytworzenia informacji i czas jej udostępnienia (art. 8 ust. 6 pkt 1 i 4 ustawy o d.i.p.).

Brak było natomiast danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy o d.i.p. określających tożsamość osoby, która wytworzyła informacje lub odpowiada za jej treść oraz brak jest danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informacje do BIP, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 297-309)

2.12. Zarządzeniem nr WA.0050.219.2020 Burmistrza Miasta Żary z dnia 4 września 2020 r. został wyznaczony Koordynator ds. dostępności⁹⁰. Informacje o wyznaczeniu Koordynatora (zarządzenie w sprawie wyznaczenia, dane kontaktowe, plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w danym podmiocie) zostały opublikowane na stronie BIP w dniu 11 września 2020 r.⁹¹.

(akta kontroli str. 310-316)

2.13. W dniu 18.12.2019 r. Miasto zawarło umowę z firmą zewnętrzną na utrzymanie BIP.

Zgodnie z umową, celu minimalizacji ryzyka utraty danych, utraty/ograniczenia dostępności do danych zastosowano następujące zabezpieczenia: dwa niezależne źródła zasilania, redundantne (podwójne) światłowodowe łącza transmisji danych, podwójną kopię zapasową danych, realizowaną na dwóch niezależnych nośnikach danych, redundantne serwery (w przypadku niedostępności głównego serwera drugi serwer automatycznie przejmuje jego funkcje), system detekcji i gaszenia pożaru, system klimatyzacji precyzyjnej oraz całodobowy nadzór nad poprawnością działania urządzeń.

Mając na uwadze minimalizację ryzyka utraty poufności danych oraz integralności zastosowano między innymi: całodobowy monitoring (CCTV + Video IP), całodobową fizyczną ochronę obiektu, nowoczesny system antywłamaniowy system SSWiN, kontrolę dostępu do obiektu oraz wydzielonych stref bezpieczeństwa, dwie grupy firewalli, zabezpieczenie antywirusowe i antyspamowe⁹².

⁸⁷ Umowa nr SESJE/TRA/2018/09/000020 z 4 października 2018 r.

⁸⁸ § 1 umowy SESJE/TRA/2018/09/000020.

⁸⁹ § 2 umowy SESJE/TRA/2018/09/000020.

⁹⁰ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062, ze zm.).

⁹¹ Oznaczona zostały danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt. 1-4 ustawy o d.i.p.

⁹² Zapis o obowiązku znajduje się w Załączniku nr 1 do umowy – Specyfikacja ogólna przedmiotu zamówienia.

W ramach świadczonych usług, firma wykonywała podwójną kopię bezpieczeństwa codziennie⁹³, na dwa różne niezależne zewnętrzne⁹⁴ nośniki danych (tzw. macierze dyskowe). Zgodnie z zapisami umowy Urząd na pisemne zamówienie mógł występować o udostępnienie kopii archiwalnych zawierających pliki danych oraz techniczne zabezpieczone kopie baz danych w postaci zabezpieczonego hasłem pliku na serwerze⁹⁵.

Przydatność kopii sprawdzana była raz na sześć miesięcy, pod warunkiem że w okresie ostatnich sześciu miesięcy nie było odtwarzania kopii zapasowej. Ze sprawdzenia kopii firma nie sporządzała protokołu⁹⁶. Kopie zapasowe przechowywane były przez 14 dni i po tym czasie je usuwano (nadpisywano dane), a lista dostępnych kopii znajdowała się w oprogramowaniu wykorzystywanym do zarządzania tworzeniem kopii.

(akta kontroli str. 317-332)

Każdy z trzech administratorów/redaktorów BIP posiadał własny login i hasło. W przypadku administratora głównego login i hasło startowe zostały nadane przez firmę instalującą oprogramowanie w Urzędzie. Pozostałym administratorom/redaktorom loginy i hasła startowe zostały nadane przez administratora głównego.

Hasła składają się minimum z dwunastu znaków, w tym minimum jednej dużej litery i jednej cyfry. System automatycznie wymuszał zmianę po 30 dniach, a w przypadku trzykrotnego błędnego wprowadzenia hasła użytkownik jest automatycznie blokowany. Odblokować użytkownika i nadać mu nowe hasło może wyłącznie administrator główny.

(akta kontroli str. 335)

Przy wprowadzaniu informacji, data wprowadzenia informacji do BIP, data udostępnienia informacji i data zmiany ustawiane są automatycznie w oparciu o mechanizmy weryfikacji poprawności czasu na serwerach. System dopuszcza jedynie ręcznie wpisanie daty wytworzenia informacji⁹⁷. Użytkownikiem wprowadzającym/zmieniającym informację mógł być tylko administrator/redaktor zalogowany w rzeczywistym czasie wprowadzania informacji do systemu i to jego tożsamość była automatycznie zapisywana w rejestrze wprowadzenia/zmiany informacji. Dane osoby, która odpowiada za treść informacji były wpisywane przez administratora/redaktora w rzeczywistym czasie wprowadzania danych do BIP.

(akta kontroli str. 336-337)

2.14. Analiza ryzyka związana z funkcjonowaniem strony BIP Urzędu prowadzona była przez firmę zewnętrzną, zgodnie z zawartą umową na świadczenie usług z uwzględnieniem zachowania dostępności, poufności i integralności danych. Wprowadzone przed celowym spowolnieniem zabezpieczenia posiadały mechanizm zabezpieczający przed dużą liczbą połączeń z jednego adresu IP. Mechanizm monitorujący dostępność serwerów, w przypadku opóźnienia wysyłał automatyczne powiadomienia w interwale co 10 minut i w przypadku opóźnienia po 10 sekundach wysyłane były automatyczne powiadomienia na trzy różne adresy e-mail. Powiadomienia były realizowane w momencie wykrycia problemu.

⁹³ Zapis o obowiązku znajduje się w Załączniku nr 1 do umowy – Specyfikacja ogólna przedmiotu zamówienia.

⁹⁴ Zgodnie z § 6 pkt. 5 umowy kopie bezpieczeństwa wykonywane przez firmę znajdują się na nośnikach zewnętrznych.

⁹⁵ Zgodnie z § 6 pkt 6 umowy.

⁹⁶ Zgodnie z § 5 pkt 5 umowy wykonawca zobowiązany jest do świadczenia usługi hostingowej i opieki technicznej.

⁹⁷ W analizowanym przypadku data wytworzenia informacji, data wprowadzenia informacji i data zmiany są takie same.

(akta kontroli str. 333-334)

2.15. W 2019 r. Urząd wystąpił z pismem⁹⁸ do Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego, wskazując problemy, bariery i trudności dotyczące realizacji obowiązków udostępniania informacji publicznej na wniosek. Jako główne problemy wskazano:

- składanie wniosków w celu uzyskania informacji do prowadzenia portali społecznościowych, co związane jest zwiększeniem popularności danego wnioskodawcy kosztem urzędu,
- wykorzystywanie zapytania w trybie udostępniania informacji publicznej w celu pozyskania danych do pisania prac magisterskich, doktorskich, opracowań przygotowanych przez firmy, stowarzyszenia czy fundacje,
- nadużywanie prawa do informacji publicznej – wnioskodawca złożył w ciągu paru lat setki wniosków i pism z nimi związanych⁹⁹.

Pismo zostało również przesłane Krystianowi Kamińskiemu Posłowi na Sejm RP.

(akta kontroli str. 339-341)

2.16. W związku z wprowadzeniem na terenie kraju stanu epidemii Pani Burmistrz stwierdziła, że (...) wytyczne pandemiczne wprowadziły ograniczenia w dostępie do budynku Urzędu Miejskiego w Żarach w postaci zmniejszenia liczby interesariuszy mogących przebywać jednocześnie w obiekcie. Wprowadzone obostrzenia ograniczały przez to dostęp do wywieszanych wewnątrz budynku informacji. W przypadku publikacji w BIP nie stwierdzono problemów z dostępem do informacji.

(akta kontroli str. 339)

2.17. W kontrolowanym okresie na utrzymanie funkcjonalności BIP poniesiono następujące koszty:

- 2020 r. ogółem: 10.558,28 zł, z czego kwota 8.714,51 zł stanowiła wynagrodzenia i pochodne, a kwota 1 843,77 zł koszty outsourcingu¹⁰⁰,
- 2021 r. ogółem: 11.412,33 zł, z czego 9.568,56 zł stanowiło wynagrodzenia i pochodne, a 1.843,77 zł koszty outsourcingu,
- 2022 r (do 31.03) ogółem: 3.172,96 zł, z czego 2.712,02 zł to wynagrodzenia i pochodne, a 460,94 zł koszty outsourcingu.

Sekretarz wyjaśniła, że (...) koszty łącza internetowego nie są do określenia. Brak algorytmu pozwalającego na określenie zajętości procentowej wysycenia łącza w jednostce czasu wyłącznie na cele BIP.

(akta kontroli str. 342-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie Urząd nie udostępniał w BIP danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* drugiego ustawy o d.i.p., tj. dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

(akta kontroli str.248-254)

⁹⁸ Pismo WGP.1431.98.2019 r. z 24.09.2019 r.

⁹⁹ Wcześniej jako pracownik urzędu został dyscyplinarnie zwolniony z pracy.

¹⁰⁰ Koszty routera oraz tworzenia i przechowywania kopii bezpieczeństwa ujęte są w kosztach outsourcingu.

Burmistrz wyjaśniła, że obowiązek w tym zakresie był przypisany do stanowiska kontrolera wewnętrznego, na którym aktualnie jest wakat, przy czym ogłoszono nabór na wolne stanowisko i w przypadku rozstrzygnięcia naboru jak i jego nierozstrzygnięcia podjęte zostaną kroki, aby wykonać ten ustawowy obowiązek.

Dodatkowo Sekretarz wyjaśniła, że: (...) *w celu wyeliminowania nieprawidłowości na przyszłość, organ zleci przeprowadzenie audytu wewnętrznego w zakresie informacji udostępnianych w BIP.*

(akta kontroli str. 136, 142)

2. Wbrew obowiązkowi określonymu w przepisie art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym w dwóch przypadkach Organ nie wzywał osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń majątkowych w dniu rozwiązania umowy o pracę¹⁰¹, pomimo stwierdzenia niedotrzymania przez te osoby ustawowego terminu na złożenie oświadczeń majątkowych (art. 24h ust. 5 ww. ustawy), a w konsekwencji nie otrzymał i nie upublicznił przedmiotowych oświadczeń.

(akta kontroli str.259-261)

Burmistrz wyjaśniła, że *art. 24 h ust 5 i 5a ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem nieskutecznym, organ nie ma możliwości nałożenia sankcji w przypadku osób, które winny złożyć oświadczenie majątkowe w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. O braku sankcji wiedzą również osoby składające oświadczenia majątkowe.*

W toku kontroli NIK,¹⁰² wysłano stosowne wezwania, zgodnie z art. 24h ust 5a ustawy o samorządzie gminnym, wzywając byłych pracowników do złożenia zaległych oświadczeń, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin na ich dostarczenie do Urzędu.

(akta kontroli str. 137, 142-144)

3. Niezgodne z przepisem art. 8 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy o d.i.p. udostępniano nagrania z sesji Rady, bez podania danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informacje lub odpowiadała za jej treść (pkt 2) oraz bez dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadzała informację do BIP (pkt 3).

(akta kontroli str. 297-299)

II Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że (...) *z uwagi na brak możliwości technicznych strumieniowania transmisji obrad Rady Miejskiej w Żarach na stronie BIP urzędu, transmisje live oraz nagrania archiwalne sesji znajdują się na zewnętrznej stronie firmy realizującej te zadania w ramach umowy z uwzględnieniem zasad powierzenia przetwarzania danych osobowych. Data center umiejscowione było w Zielonej Górze. Mając na uwadze obowiązek określony w art. 8 ust. 6 pkt 2 i 3 ustawy informujemy, że przed kolejną sesją Rady Miejskiej sposób publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej zostanie poprawiony w sposób spełniający wymogi ww. przepisów.*

(akta kontroli str. 145)

4. Na stronie BIP w zakładce Interpelacje i zapytania radnych nie podano danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację (podano jedynie skrót

¹⁰¹ Dotyczy: Dyrektora Żarskiego Domu Kultury – rozwiązanie stosunku pracy 18 grudnia 2020 r. oraz Prezesa Zakładu Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. – rozwiązanie stosunku pracy 30 czerwca 2021 r.

¹⁰² Pisma nr ST.2124.1.1.2022 i nr ST.2124.1.2.2022 zostały wysłane do zobowiązanych w dniu 11 kwietnia 2022 r.

komórki organizacyjnej Urzędu – ORM), co stanowiło naruszenie przepisu art. 8 ust. 6 pkt 2 ustawy o d.i.p.

(akta kontroli str. 278-279)

Naczelnik Wydziału Administracyjnego wyjaśnił, że (...) *informacja wytworzona jest jednocześnie przez kilku autorów. Przykładem może być informacja zawierająca interpelację kilkoro radnych składających interpelację jak i pracownik udzielający odpowiedzi na nią. W związku z brakiem możliwości wskazania jednej, konkretnej osoby wskazano stanowisko ds. Obsługi Rady Miejskiej, koordynującej tematykę interpelacji w Urzędzie Miejskim w Żarach.*

(akta kontroli str.138)

OCENA CZĄSTKOWA

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

Na stronie BIP upubliczniano wymagane dane, w tym objęte badaniem informacje dotyczące głosowań radnych, treści interpelacji i zapytań radnych oraz udzielonych odpowiedzi, nagrania z sesji, dane kontaktowe koordynatora ds. dostępności, a także oświadczenia majątkowe osób zobowiązanych. Natomiast wbrew wymogom prawa nie publikowano dokumentów z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych, a część zamieszczonych w BIP informacji nie zawierała danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informacje lub wprowadziła informację do BIP.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Uzupełnienie Instrukcji uszczegóławiającej zasady i sposób udostępniania informacji publicznej w Urzędzie o regulacje dotyczące udostępniania informacji publicznej w portalu danych.
2. Uchylenie regulacji wewnętrznych dotyczących pobierania opłat ryczałtowych (cennikowych) za udostępnianie informacji publicznej, a do tego czasu zaniechanie ich stosowania.
3. Udostępnianie w BIP dokumentów dotyczących przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków oraz opinii podmiotów przeprowadzających zgodnie z wymogami ustawy o d.i.p.
4. Podawanie w informacjach udostępnianych w BIP danych określających tożsamość osób, odpowiedzialnych za wytworzenie i upublicznienie informacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 15 kwietnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Katarzyna Smereczyńska
specjalista kontroli państwowej

p.o. Wicedyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis