



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

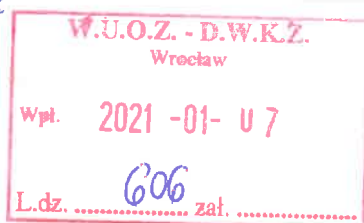
NK-KS.431.2.4.2020.MGS

WUOZ



52430745

D. G. [Signature]



Pani
Barbara Nowak-Obelinda
Dolnośląski Wojewódzki
Konserwator Zabytków

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 14 września do 30 października 2020 r. (z przerwami) na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego² zespół kontrolujący w składzie: Monika Grzywalska-Świątek – główny specjalista (przewodnicząca zespołu), Magdalena Kremienowska - główny specjalista (członek zespołu) i Aleksandra Grzebieniowska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu (dalej również: WUOZ).

Tematem kontroli była:

- 1) Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków
– w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli;
- 2) Realizacja postanowień ustawy o petycjach
– w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli;
- 3) Rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej
– w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 16 czerwca 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2020 r.

¹ ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464)

² upoważnienia z dnia 10 września 2020 r. o numerach: NK-KS.0030.73.2020.MGS, NK-KS.0030.74.2020.MGS oraz NK-KS.0030.75.2020.MGS

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy o kontroli w administracji rządowej³, w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani *Wystąpienie pokontrolne*.

Celem kontroli była ocena oraz zapewnienie właściwej organizacji pracy oraz zgodnego z prawem działania kontrolowanego w zakresie określonym tematami kontroli.

Przepisy prawne regulujące przedmiot kontroli:

- 1) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴;
- 2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵;
- 3) ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁶;
- 4) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷;
- 5) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁸.

W okresie objętym kontrolą funkcję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu (zwany dalej również DWKZ) pełniła Pani **Barbara Nowak-Obelinda**, a funkcję Zastępcy Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu (zwany dalej również Zastępca DWKZ) pełnił Pan Daniel Gibski.

Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty, jak również informacje i wyjaśnienia złożone przez DWKZ pismem z 17 września 2020 r. oraz przez Zastępcę DWKZ pismami odpowiednio z dnia: 9 września 2020r., 13 października 2020 r., 14 października 2020 r., 22 października 2020 r., 4 listopada 2020 r., 5 listopada 2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 16-17, 47-49,
121-127, 138-142, 174-183, 211-213, 222-224]

Funkcjonowanie w kontrolowanym okresie:

- 1) Organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków
– oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**;
- 2) Realizacji postanowień ustawy o petycjach
– oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**;
- 3) Rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej
– oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

³ ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224)

⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., dalej: k.p.a.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46, dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków lub rozporządzenie.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 870, dalej: u.p. lub ustawa o petycjach

⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1429, z późn. zm., dalej: u.d.i.p. lub ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 67, z późn. zm., dalej również: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

TEMAT I. Organizacja przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków

Wykonywanie zadań w powyższym zakresie oceniam *pozytywnie z nieprawidłowościami*. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

Ostatnia kontrola w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków została przeprowadzona przez Wojewodę Dolnośląskiego w WUOZ w lipcu 2013r. (symbol kontroli: NK-KS.431.20.2013.MI), a w sporządzonym wystąpieniu pokontrolnym sformułowano następujące wnioski pokontrolne:

- stosownie do przepisu § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzyć wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi;
- w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi, zawierać pouczenie o treści art. 239 k.p.a., zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 k.p.a.;
- w przypadku braku możliwości dotrzymania terminu określonego w art. 237 k.p.a. na załatwienie skargi, zawiadamiać o powyższym fakcie wnoszącego, zgodnie z dyspozycją art. 237 § 4 k.p.a. w zw. z art. 36 k.p.a., jednocześnie podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy;
- w razie niemożliwości załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 k.p.a., zawiadomić wnoszącego o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku;
- w przypadku braku właściwości do rozpatrzenia wniosku, stosownie do art. 243 k.p.a. przekazać go właściwemu organowi, zachowując siedmiodniowy termin na dokonanie ww. czynności;
- pismo zakwalifikowane jako wniosek w rozumieniu art. 241 k.p.a. przekazywać zgodnie z właściwością w oparciu o art. 243 k.p.a.;
- zwrócić szczególną uwagę na kwalifikację wpływających pism. Pismo zakwalifikowane jako skargę w rozumieniu działu VIII k.p.a. przekazywać do organu z powołaniem się na właściwe przepisy prawa, w szczególności w przypadku skargi, która może powodować wszczęcie postępowania administracyjnego przez właściwy organ, sprawę przekazywać w drodze czynności faktycznej na podstawie art. 233 w zw. art. 236 k.p.a.;
- stosownie do dyspozycji art. 254 k.p.a. skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestrować i przechowywać w sposób ułatwiający kontrolę. W szczególności w rejestrze skarg załatwianych bezpośrednio przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – oznaczonym symbolem klasyfikacyjnym 1410, ewidencjonować wyłącznie sprawy załatwiane w trybie działu VIII k.p.a. Ponadto w spisie spraw prowadzonym w Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków – oznaczonym symbolem klasyfikacyjnym 1411, odnotowywać skargi i wnioski przekazane zgodnie z właściwością.

Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków lub Zastępca przyjmują interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdą środę w godzinach od 15.00 do 17.00. Godziny pracy Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu wyznaczono w następujący sposób: poniedziałek-wtorek, czwartek-piątek od 7.45 do 15.45, środa od 7.45 do 17.00. Wobec powyższego stwierdzono, iż wyznaczone przez kierownika kontrolowanego organu godziny przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków są zgodne z dyspozycją

art. 253 § 3 k.p.a., w myśl którego *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.*

W toku kontroli stwierdzono, iż informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków znajduje się na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu [dowód: akta kontroli: str. 47, 50-51], jak również na stronie BIP⁹ organu <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/>, zatem realizowany jest obowiązek wynikający z art. 253 § 4 k.p.a.

Tryb przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków w WUOZ został uregulowany przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zarządzeniem nr 13/2018 z dnia 30 maja 2018 r.¹⁰ [dowód: akta kontroli str. 18-20]. Zapisy powyższego zarządzenia są zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami regulującymi kwestie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Skargi i wnioski wpływające do kontrolowanego organu, zgodnie z § 3 ust. 1 ww. zarządzenia rozpatruje oraz prowadzi postępowanie Zastępca Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Do obowiązków Zastępcy DWKZ należy również nadzór nad Delegaturami w zakresie prowadzenia skarg i wniosków, co wynika z powierzonych w dniu 2 stycznia 2017 r. przez DWKZ zadań [dowód: akta kontroli str. 214]. Ponadto Zastępca DWKZ prowadzi rejestr skarg i wniosków kontrolowanego organu [wyjaśnienia z dnia 4 listopada 2020r. - dowód: akta kontroli str. 212].

Nadzór nad całokształtem spraw związanych z przyjmowaniem, rozpatrywaniem i załatwieniem skarg i wniosków sprawuje Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków (§ 4 ust. 1 ww. zarządzenia).

Stwierdzić należy, iż w WUOZ wypełniono zatem dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, zgodnie z którym *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikom.*

W oparciu o przekazane kontrolującym przez Zastępcę DWKZ informacje dotyczące ilości skarg i wniosków załatwionych bezpośrednio oraz ilości skarg i wniosków przekazanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością tj. 22 skargi załatwione bezpośrednio i 8 skarg przekazanych do rozpatrzenia innym organom zgodnie z właściwością [pismo z dnia 9 września 2020 r. - dowód: akta kontroli str. 16] dokonano wyboru próby do kontroli. Kontrolą objęto spośród postępowań skargowo-wnioskowych załatwianych bezpośrednio - co drugą sprawę rozpatrzoną przez organ, począwszy od sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków w danym roku pod poz. nr 1, oraz spośród postępowań skargowo-wnioskowych przekazanych do załatwienia według właściwości - co drugą sprawę począwszy od sprawy zarejestrowanej w danym roku pod poz. nr 1.

⁹ Biuletyn Informacji Publicznej.

¹⁰ zarządzenie w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu

W toku kontroli kontrolującym udostępniono wydruk z rejestru skarg i wniosków oraz wybraną w drodze próby dokumentację postępowań skargowo-wnioskowych – 13 postępowań skargowo-wnioskowych zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków jako sprawy załatwiane przez kontrolowany organ (symbol klasyfikacyjny 1410)¹¹ oraz 6 postępowań skargowo-wnioskowych zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków jako sprawy przekazane do załatwienia według właściwości (symbol klasyfikacyjny 1411)¹², łącznie 19 spraw. Z uwagi na stwierdzone przez kontrolerów rozbieżności dotyczące ilości spraw wykazanych w piśmie z dnia 9 września 2020 r. z przekazaną dokumentacją oraz rejestrem skarg i wniosków, kontrolerzy wystąpili o wyjaśnienie powyższych rozbieżności [pismo z dnia 27 października 2020 r. dowód: akta kontroli str. 210]. Zastępca DWKZ złożył pismem z dnia 4 listopada 2020 r. następujące wyjaśnienia cyt. „*Kontrolowany organ w okresie objętym kontrolą zarejestrował w rejestrze skarg i wniosków 36 skarg i wniosków, w tym: 22 skargi załatwione bezpośrednio¹³, 6 skarg przekazanych do załatwienia właściwemu organowi – lub przekazano wyjaśnienia w trybie wypadkowym organowi prowadzącemu postępowanie skargowe¹⁴, 8 wniosków¹⁵”.*

[dowód: akta kontroli str. 212-213]

Kontrola wykazała, iż spośród objętych kontrolą 19 spraw¹⁶: 13 spraw zostało załatwionych przez kontrolowany organ¹⁷, 1 skarga została wycofana¹⁸, 2 skargi zostały przekazane do innego organu według właściwości¹⁹, 3 sprawy nie podlegały ewidencji w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez kontrolowany organ²⁰. Spośród 13 spraw załatwionych: 8 skarg zostało uznanych za bezzasadne²¹, 1 skarga została uznana w części za zasadną, a w części za bezzasadną²², w 4 sprawach do wnoszącego skierowano pismo wyjaśniające²³.

W zakresie 3 spraw, które nie podlegały ewidencji w rejestrze skarg i wniosków WUOZ ustalono, iż w przypadku 2 z powyższych spraw – poz. 3 i 9 rejestru skarg i wniosków, kontrolowany organ nie rozpatrywał ww. spraw, a jedynie składał wyjaśnienia Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, dalej MKiDN - organowi rozpatrującemu skargę, w zakresie zarzutów zawartych w skardze [dowód: akta kontroli str. 252-260, 269-278]. W złożonym pismem z dnia 14 października 2020 r. wyjaśnieniach Zastępca DWKZ wskazał, iż cyt.: „*Pozycja 3 w 2018 roku (pismo MKiDN z 15.01.2018 z wnioskiem o wyjaśnienia organu do zarzutów Stowarzyszenia „Monitoring Zabytków” w piśmie*

¹¹ poz. 7,9,11,14,17,19,23,25,26,28,30,33,35 rejestru skarg i wniosków

¹² poz. 1, 3, 5, 13, 21, 32 rejestru skarg i wniosków

¹³ poz. 4, 7, 8, 10, 14, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36 rejestru skarg i wniosków

¹⁴ poz. 5, 6, 9, 15, 21, 22 rejestru skarg i wniosków

¹⁵ poz. 1, 2, 3, 11, 12, 13,19, 35 rejestru skarg i wniosków

¹⁶ sprawy zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 14, 17, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 33, 35

¹⁷ poz. 1, 13, 14, 17, 19, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 33, 35 rejestru skarg i wniosków

¹⁸ poz. 7 w rejestrze skarg i wniosków

¹⁹ poz. 5 i 21 w rejestrze skarg i wniosków

²⁰ poz. 3, 9, 11 w rejestrze skarg i wniosków

²¹ poz. 14, 17, 23, 25, 26, 28, 32, 33 rejestru skarg i wniosków

²² poz. 30 rejestru skarg i wniosków

²³ poz. 1, 13, 19, 35 rejestru skarg i wniosków

z 07.12.2017) zewidencjonowana została niewłaściwie w rejestrze skarg i wniosków, w związku ze skargowym trybem postępowania prowadzonego przez MKiDN. Podobnie w sprawie zewidencjonowanej pod poz. 9 w 2018 roku (pismo MKiDN z 16.05.2018 dotyczące skargi z 12.04.2018) zewidencjonowana została w rejestrze skarg i wniosków, w związku ze skargowym trybem postępowania prowadzonego przez MKiDN. Wyjaśniam, że organ nie ma innej możliwości kwalifikacji wystąpień tego typu, nie wpisują się one bowiem bezpośrednio pod symbol klasyfikacyjny JRWA 1411 i 1410, są natomiast rodzajem stanowiska wpadkowego w postępowaniach o charakterze ewidentnie skargowym, prowadzonych przez organ nadrzędny – stąd powinny znaleźć bezpośrednio powiązanie z kategorią JRWA skarg i wniosków. Organ słusznie więc zaklasyfikował oba pisma, JRWA nie przewiduje bowiem odrębnej kategorii dla odpowiedniej klasyfikacji opisanych przypadków (jest to postępowanie skargowe, w którym udział bierze DWKZ - nie jest skargą załatwianą bezpośrednio - nie jest skargą przekazaną do załatwienia innemu organowi)” [dowód: akta kontroli str. 138-139]. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, uznane natomiast zostały za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Zauważyć należy, iż Jednolity rzeczowy wykaz akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy²⁴, dalej JRWA, przewiduje symbol klasyfikacyjny 140, w którym ewidencjonuje się *Wyjaśnienia, interpretacje, opinie, akty prawne dotyczące zagadnień z zakresu skarg i wniosków oraz postulatów i inicjatyw obywateli*.

Natomiast trzecia spośród spraw, które nie podlegały ewidencji w rejestrze skarg i wniosków WUOZ (poz. 11 rejestru skarg i wniosków) [dowód: akta kontroli str. 279-282], jak ustalono w oparciu o wyjaśnienia złożone przez Zastępcę DWKZ pismem z dnia 14 października 2020 r., cyt. została zakwalifikowana jako wniosek, a następnie zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków, po szczegółowej analizie treści pisma przeniesiono je do odpowiedniej kategorii JRWA - 02 i w tej kategorii załatwiono [dowód: akta kontroli str. 139]. Złożone wyjaśnienia zostały uwzględnione²⁵, niemniej jednak zauważyć należy, iż powyższa zmiana kwalifikacji pisma powinna zostać odzwierciedlona odpowiednim zapisem w rejestrze skarg i wniosków.

W zakresie skargi, która została wycofana ustalono, iż powyższa skarga wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 11 kwietnia 2018 r., a następnie została wycofana przez wnoszącego pismem z dnia 17 kwietnia 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 267-268]

W oparciu o skontrolowane postępowania skargowo-wnioskowe ustalono, iż WUOZ prawidłowo ustalał właściwość organu do załatwienia sprawy.

W zakresie kwalifikacji spraw objętych kontrolą dokonano następujących ustaleń.

²⁴ załącznik nr 5 do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67)

²⁵ w JRWA kategoria 02 to *współdziałanie organów rządowej administracji zespolonej w województwie z innymi jednostkami w kraju i za granicą*, a współdziałania dotyczył przedmiot pisma zewidencjonowanego pod poz. 11 w centralnym rejestrze skarg i wniosków,

Dokumentacja skontrolowanych postępowań skargowo-wnioskowych wskazuje, iż spośród 13 spraw załatwionych przez kontrolowany organ, 12 spraw zostało zakwalifikowanych jako skarga²⁶, a 1 sprawa została zakwalifikowana jako wniosek²⁷ [dowód: akta kontroli str. 248-389].

Powyższych ustaleń dokonano w oparciu o treść kierowanego do wnoszącego zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku, w których używano sformułowań odpowiednio skarga/wniosek, jak również na podstawie zapisów rejestru skarg i wniosków (za wyjątkiem sprawy zewidencjonowanej pod nr 1, w której zapisy rejestru nie wskazują czy sprawę zakwalifikowano jako skarga czy też wniosek). Natomiast w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli odpowiednio pismami z dnia 14 października 2020 r. oraz z dnia 4 listopada 2020 r. kontrolowany organ, w przypadku spraw zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1, 13, 19 z 2018 r. poinformował o kwalifikacji powyższych pism jako wnioski²⁸ [dowód: akta kontroli str. 138-139, 212-213].

W zakresie kwalifikacji pisma zewidencjonowanego pod poz. 1 w rejestrze skarg i wniosków jako wniosku organ kontrolowany w piśmie z 4 listopada 2020 r. wskazał cyt. „(...) pismo to, zgodnie z dyspozycją art. 222 k.p.a., zakwalifikowane zostało jako wniosek ze względu na jego treść. DWKZ nie jest związany kwalifikacją nadaną przez organ przesyłający i dokonał własnej oceny treści pisma, które: opisuje inwestycję polegającą na przebudowie targowiska w Lwówku Śląskim, wskazuje środki publiczne przekazane na ten cel, artykułuje zapytania dotyczące historycznego magazynu, prosząc o komentarz i interwencję organu konserwatorskiego – z powyższego wynika niezbicie, iż pismo nie nosi żadnych znamion skargi (...). Użycie sformułowania „skarga” w pismach DWKZ z dnia 26.01.2018 oraz 04.06.2018 wynika z mechanicznego powielenia tekstu i nie odnosi się do rzeczywistej kwalifikacji pisma.” [dowód: akta kontroli str. 211]. Powyższe wyjaśnienia zostały uwzględnione. Należy jednak zwrócić uwagę na konieczność starannego i precyzyjnego opracowywania zawiadomień o sposobie załatwienia skargi/wniosku, tak aby z zawiadomienia kierowanego do wnoszącego wynikała faktyczna kwalifikacja sprawy.

Natomiast w zakresie kwalifikacji pisma zewidencjonowanego pod poz. 19 w rejestrze skarg i wniosków jako wniosku, zgodzić się należy z kontrolowanym organem, iż w myśl art. 222 k.p.a. o tym, czy pismo jest skargą powszechną, wnioskiem lub innym pismem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna [pismo z 4 listopada 2020 r. - dowód: akta kontroli str. 211]. Niemniej jednak pismo wpływające do określonego organu powinno być zakwalifikowane z uwagi na osobę je wnoszącą oraz sprawę, której dotyczy. W razie wątpliwości dookreślenie zawartych w treści pisma sformułowań (zarzutów) należy do wnoszącego pismo, albowiem niedopuszczalne jest rozpatrywanie skargi niezgodnie z jej treścią, bądź wbrew rzeczywistej woli skarżącego. Zatem organ powinien dołożyć wszelkich

²⁶ poz. 1, 13, 14, 17, 19, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 33 rejestru skarg i wniosków

²⁷ poz. 35 rejestru skarg i wniosków

²⁸ w przypadku sprawy zewidencjonowanej w rejestrze pod poz. 1 – w pkt 1 wyjaśnień z dnia 14 października 2020 r. oraz z dnia 4 listopada 2020 r.; w przypadku sprawy zewidencjonowanej w rejestrze pod poz. 13- w pkt 5 wyjaśnień z dnia 14 października 2020 r.; w przypadku sprawy zewidencjonowanej w rejestrze pod poz. 19 – w pkt 6 wyjaśnień z dnia 4 listopada 2020 r.

starań w celu sprecyzowania rzeczywistych intencji strony.²⁹ Jak ustalono, kontrolowany organ pismem z dnia 6 grudnia 2018 r. opisał wnoszącemu działania podejmowane przez organ w sprawie zabytku będącego przedmiotem jego wystąpienia oraz wystąpił o udzielenie informacji czy wyjaśnienia są satysfakcjonujące. Wnoszący pismem z dnia z dnia 11 grudnia 2018 r. przyjął złożone w sprawie wyjaśnienia. [dowód: akta kontroli str. 306-309]. Uwzględniono zatem kwalifikację powyższej sprawy jako wniosek.

Odnosząc się do wyjaśnień z dnia 14 października 2020 r. w zakresie kwalifikacji przez kontrolowany organ jako wniosku - pisma z dnia 21 maja 2018 r., zewidencjonowanego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 13, zauważyć należy, iż opisywane pismo zostało skierowane przez wnoszącego do kilku organów m. in do WUOZ oraz MKiDN [dowód: akta kontroli str. 289-290]. Z wyjaśnień kontrolowanego organu z dnia 14 października 2020 r. oraz z załączonej do wyjaśnień dokumentacji wynika, iż MKiDN opisywane pismo zakwalifikowało jako skargę na DWKZ, pismem z 13 lipca 2018 r., skierowanym do MKiDN, DWKZ odniósł się do kwestii podniesionych w wystąpieniu z dnia 21 maja 2018 r., a zawiadomieniem z dnia 25 lipca 2018r. nr DOZ-KiNK.050.14.2018.WJ, MKiDN uznało przedmiotową skargę za bezzasadną [dowód: akta kontroli str. 139, 148-158, 283-290]. Mając na uwadze jednoinstancyjny charakter postępowań skargowo-wnioskowych, przepis prawa nakazujący rozpatrywanie skarg i wniosków zgodnie z właściwością³⁰, fakt iż MKiDN uznało swoją właściwość do rozpatrzenia pisma z dnia 21 maja 2018 r. oraz zakwalifikowało przedmiotowe pismo jako skargę, nie uwzględniono wyjaśnień kontrolowanego organu w zakresie kwalifikacji pisma z dnia 21 maja 2018 r. jako wniosku z działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli podkreślić należy jak istotne znaczenie ma rzetelne dokonywanie kwalifikacji wpływających do organu spraw.

Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, skargi/wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania, co oznacza, iż taka skarga/wniosek nie może wszcząć postępowania skargowego/wnioskowego. Kontrola wykazała, iż pismo zewidencjonowane w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 1 wniesione zostało za pomocą poczty elektronicznej, a wnoszący nie wskazał w nim nazwiska [dowód: akta kontroli str. 250-251]. Z akt prowadzonego postępowania oraz wyjaśnień złożonych przez WUOZ pismem z dnia 14 października 2020 r. [dowód: akta kontroli str. 138, 143-146, 248-251] wynika, iż kontrolowany organ w dniu 26 stycznia 2018 r. skierował do wnoszącego odpowiedź w formie wyjaśnień, przesyłając skan odpowiedzi, opatrzonej pieczęcią i podpisem organu, na adres elektroniczny wnoszącego. Mając na uwadze dyspozycję § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, powyższe pismo jako anonimowe – brak nazwiska wnoszącego, organ powinien pozostawić bez rozpoznania. U podstaw przyjętego w § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia rozwiązania leży założenie, że skoro dana osoba formułuje pewne zarzuty lub wnioski, to musi brać

²⁹ por. J. Malanowski [w:]: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2014, s.46

³⁰ art. 223 § 1 k.p.a.

odpowiedzialność za swoje twierdzenia, zatem powinna wskazać imię, nazwisko oraz adres. Pozostawienie sprawy bez rozpoznania oznacza stwierdzenie przez organ administracji publicznej w drodze odpowiedniej adnotacji, że pismo zawiera wadę/-y określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia i że wskutek tego stało się bezskuteczne z mocy prawa³¹.

Podkreślić przy tym należy, iż pozostawienie anonimowej skargi/wniosku bez rozpoznania nie stoi na przeszkodzie aby wykorzystać informacje w nich zawarte, bądź przekazać te informacje innym organom w celu ewentualnego wykorzystania.

W toku kontroli ustalono, iż spośród 13 skarg i wniosków załatwionych przez kontrolowany organ, we wszystkich sprawach do wnoszącego skierowano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 248-389]

W toku kontroli zweryfikowano prawidłowość i rzetelność zamieszczania w treści zawiadomień o sposobie załatwienia skargi obligatoryjnych elementów wynikających z art. 238 § 1 k.p.a., w myśl którego *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

W oparciu o skontrolowane sprawy ustalono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku każdorazowo zawierało oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazywało w jaki sposób skarga bądź wniosek zostały załatwione, zawierało podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi/wniosku, a w przypadku odmownego załatwienia skargi zawiadomienie zawierało uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

W zakresie doręczania zawiadomień o sposobie załatwienia skargi/wniosku ustalono, iż na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy nie zamieszczano informacji co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, mimo obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej³².

[dowód: akta kontroli str. 248-389]

Zgodnie z art. 39 k.p.a. *Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r.*

³¹ Vide: wyrok NSA z 14 maja 1999 r., sygn. akt I SA 1381/98.

³² załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011, Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem)

- Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Natomiast doręczenie drogą elektroniczną tj. za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, zgodnie z art. 39¹ § 1 k.p.a. następuje jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej; wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny; wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

W toku kontroli ustalono, iż w 2 przypadkach³³ doręczenie korespondencji do wnoszącego nastąpiło poprzez przesłanie na adres elektroniczny wnoszącego skanu odpowiedzi [wyjaśnienia z dnia 14 października, 2020 r. oraz z dnia 4 listopada 2020 r., zrzut ekranu – załącznik do pisma z 14 października i 4 listopada, dowód: akta kontroli str. 138, 144, 212, 219]. W zakresie sprawy zewidencjonowanej pod poz. 1 w 2018 r. stwierdzono, iż WUOZ dysponował jedynie adresem e-mail wnoszącego, natomiast w przypadku sprawy zarejestrowanej pod poz. 13 kontrolowany organ posiadał dane do korespondencji wnoszącego. Zauważyć należy, iż instytucja skarg i wniosków została ustanowiona po to by osoba niezadowolona mogła złożyć skargę/wniosek, otrzymać zwrotną informację – zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi/wniosku, skutecznie doręczoną. Organ dysponując jedynie adresem e-mail skarżącego nie ma możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi spełniającego wymagania określone w art. 238 § 1 k.p.a.

Zgodnie z art. 231 § 1 k.p.a. *Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.*

W odniesieniu do 2 skontrolowanych spraw³⁴, w których kontrolowany organ uznał się za niewłaściwy i przekazał skargę do rozpatrzenia innemu organowi, ustalono iż właściwość organu, do którego przekazano skargę została ustalona prawidłowo. Stwierdzono, że pismo przekazujące skargę zgodnie z właściwością podpisane zostało przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a wnoszący został zawiadomiony o przekazaniu skargi do organu właściwego w sprawie. [dowód: akta kontroli str. 262, 310-312]

Kontrola wykazała jednak, iż w piśmie przekazującym skargę zewidencjonowaną pod poz. 21 w rejestrze skarg i wniosków, kontrolowany organ nie wskazał podstawy prawnej przekazania skargi [dowód: akta kontroli str. 310-312]. Natomiast w piśmie przekazującym skargę zewidencjonowaną pod poz. 5 w rejestrze skarg i wniosków, jako podstawę prawną

³³ Poz. 1 i 13 rejestru skarg i wniosków

³⁴ poz. 5 i 21 rejestru skarg i wniosków

przekazania przywołano § 5 porozumienia z dnia 5 września 2011 r.³⁵, w którym to przepisie określone zostały uprawnienia kontrolne DWKZ oraz przesłanka do rozwiązania ww. porozumienia ze skutkiem natychmiastowym [dowód: akta kontroli str. 262]. W wyjaśnieniach z dnia 4 listopada 2020 r. Zastępca DWKZ wskazał cyt.: „*Brak wskazania podstawy prawnej w postaci przywołania art. 231 k.p.a. w piśmie przewodnim przekazującym skargę nie jest uchybieniem obowiązujących przepisów prawa, gdyż treść takiego pisma jednoznacznie wskazuje na podstawę prawną działania organu – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „o istocie aktu prawnego powinna decydować jego treść, a nie forma” (wyrok NSA w Warszawie z 21 lutego 1994 r., sygn. I SAB 54/93). Dodatkowe przywołanie także § 5 „Porozumienia z dnia 05.09.2011...” jest w tym przypadku jak najbardziej zasadne, ze względu na istotny, merytoryczny charakter zarzutów skargi, dotyczącej nieprawidłowości w zakresie sprawowania przez organ samorządowy powierzonych zadań ochrony zabytków, mogących – w przypadku uznania skargi za zasadną – skutkować zastosowaniem sankcji § 5 ww. „Porozumienia...”; w tym przypadku DWKZ jednocześnie z przekazaniem skargi zasygnalizował swoje uprawnienia kontrolne wobec MKZ, mogące skutkować sankcjami wyartykułowanymi w cytowanym przepisie, co nie jest uchybieniem”.*

[dowód: akta kontroli str. 212]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione.

Podkreślenia wymaga, iż wykazanie właściwości organu w danej sprawie z powołaniem odpowiednich przepisów prawa, wynika z zasady określonej art. 223 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „*Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych - rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości*”. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Powołany przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W świetle powyższego, każde uznanie się przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu jako organu niewłaściwego w przedmiocie skargi/wniosku, powinno być oparte o podstawę prawną, którą należy wskazać w piśmie zarówno skierowanym do innego organu jak również do skarżącego.

Zgodnie z dyspozycją art. 226a k.p.a.³⁶, *organy właściwe w sprawach skarg i wniosków przekazują informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679³⁷, skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych*

³⁵ Porozumienie zawarte pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a Prezydentem Wrocławia w sprawie powierzenia prowadzenia niektórych zadań z zakresu właściwości Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

³⁶ Dodanej ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. z 2019 r., poz. 730).

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

osób. Kontrola wykazała, iż spośród czterech postępowań skargowo-wnioskowych prowadzonych po wejściu w życie opisywanego przepisu³⁸ jedynie w aktach postępowania zewidencjonowanego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 33 znajdowała się *klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych*, załączona do pierwszego pisma kierowanego do skarżącego, zawierająca informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679 [dowód: akta kontroli str. 380]. W toku kontroli kontrolujący wystąpili o udzielenie informacji³⁹, czy przy pierwszej czynności kierowanej do skarżącego/wnioskodawcy w sprawach zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 30, 32, 35 przekazane mu zostały informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, jeżeli tak poproszono o udokumentowanie powyższego, jeżeli nie wystąpiono o wskazanie przyczyny nie realizowania ww. obowiązku [dowód: akta kontroli str. 78]. W piśmie z 14 października 2020r. Zastępca DWKZ poinformował cyt.: „*Akta postępowań nr WUOZ.1410.6.2019.DG, WUOZ.1411.1.2019.DG, WUOZ.1410.2.2020.BNO – wyjaśniam, że do pierwszej czynności skierowanej do skarżącego załączone zostały informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 27.04.2016 PE i Rady UE nr 2016/679, czyli „Klauzuli informacyjnej o przetwarzaniu danych osobowych”. Klauzula drukowana jest w jednym egzemplarzu i załączana do pierwszego pisma kierowanego do strony postępowania, kopii nie pozostawia się w aktach sprawy jako elementu zbędnego organowi w postępowaniu. Wynika stąd, iż nie ma możliwości udokumentowania tego faktu, który pozostaje bezsprzecznym*”.

[dowód: akta kontroli str. 140]

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z § 58 ust. 6 Instrukcji kancelaryjnej *Jeżeli projekt pisma przedstawiony do akceptacji nie wymaga poprawek, akceptujący podpisuje pismo w dwóch egzemplarzach (jeden przeznaczony do wysyłki, a drugi do włączenia do akt sprawy)*. Zatem treść obydwóch egzemplarzy, zarówno tego przeznaczonego do wysyłki, jak i przeznaczonego do włączenia do akt sprawy, powinna być identyczna. Skoro pismo kierowane do wysyłki zawierało załącznik - *klauzulę informacyjną o przetwarzaniu danych osobowych*, powyższy załącznik powinien znajdować się również przy piśmie do włączenia do akt sprawy. Kontrola wykazała, iż w aktach postępowania zewidencjonowanego w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 33 znajdowała się *klauzula informacyjna o przetwarzaniu danych osobowych* będąca załącznikiem do zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi.

Stwierdzić zatem należy, iż organ w 3 postępowaniach skargowo-wnioskowych⁴⁰ nie udokumentował realizacji obowiązku wynikającego z art. 226a k.p.a. tj. przekazania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób.

Zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o każdym przypadku niezakończonym w terminie jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny

³⁸ poz. 30, 32, 33, 35 rejestru skarg i wniosków

³⁹ pismo z dnia 2 października 2020 r.

⁴⁰ WUOZ.1410.6.2019.DG, WUOZ.1411.1.2019.DG, WUOZ.1410.2.2020.BNO

zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.). Kontrola wykazała, iż spośród skontrolowanych 13 skarg i wniosków załatwianych przez WUOZ, 8 skarg i wniosków zostało załatwionych terminowo⁴¹, 4 sprawy (3 skargi i 1 wniosek)⁴² załatwiono z przekroczeniem miesięcznego terminu na ich załatwienie, natomiast 1 sprawa⁴³ została rozpatrzona w ustawowym terminie, niemniej jednak pismo do wnoszącego zostało wysłano po upływie miesiąca od dnia wpływu do organu.

[dowód: akta kontroli str. 219, 249-251, 283-309, 318-385]

Ustalono, że wśród skarg i wniosków załatwionych terminowo 5 spraw zostało załatwionych w ciągu miesiąca⁴⁴, natomiast w przypadku 3 skarg⁴⁵ kontrolowany organ przedłużył termin na załatwienie skargi na podstawie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a., a nowy termin załatwienia sprawy został dochowany. W toku kontroli stwierdzono jednak, iż w postępowaniach prowadzonych pod nr WUOZ.1410.6.2019.DG, WUOZ.1411.1.2019.DG⁴⁶ kontrolowany organ na podstawie art. 36, w związku z art. 237 § 4 k.p.a., zawiadomił wnoszącego skargę o niezakończonym terminie podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, niemniej jednak nie pouczył wnoszącego o prawie do wniesienia ponaglenia (wymóg art. 36 § 1 k.p.a.) [dowód: akta kontroli str. 357, 367]. W wyjaśnieniach z 14 października 2020 r. kontrolowany organ wskazał cyt.: „(...) pouczenie wnoszącego o prawie do wniesienia ponaglenia nie zostało zastosowane (...) ze względu na chybione, automatyczne zastosowanie archiwalnego druku zawiadomienia. Pouczenie wnoszącego o prawie do wniesienia ponaglenia jest obecnie stosowane” [dowód: akta kontroli str. 140]. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Jednocześnie w oparciu o złożone wyjaśnienia stwierdzono, że organ podjął działania naprawcze.

W toku kontroli organ kontrolowany pismem z dnia 14 października 2020 r. w następujący sposób odniósł się do 4 spraw załatwionych nieterminowo cyt. „*Pozycje w rejestrze skarg i wniosków nr 19, 23, 25, 35 – brak zawiadomienia o niezakończonym terminie. W przypadku sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 25 informuję, że – jak wynika z akt sprawy – skarga wpłynęła do WUOZ we Wrocławiu w dniu 04.01.2019, zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi organ wydał w dniu 01.02.2019, nie przekroczone więc terminu wyznaczonego art. 237 kpa. W przypadku sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 19 informuję, że organ pozostawał w ciągłym kontakcie ze skarżącym, podejmowano czynności mające na celu analizę nowych okoliczności sprawy i umożliwienie pełnego jej rozpoznania (podejrzenie popełnienia przestępstwa, konieczność zwołania posiedzenia Wojewódzkiej Rady Ochrony Zabytków na temat wniosku), stąd nie powiadomiono skarżącego o niezakończonym terminie. W przypadku sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 23 informuję, że – jak wynika z akt sprawy – DWKZ w toku postępowania w dniu 27.12.2018 zwrócił się do*

⁴¹ poz. 1, 14, 17, 26, 28, 30, 32, 33 rejestru skarg i wniosków

⁴² poz. 19, 23, 25, 35 rejestru skarg i wniosków

⁴³ poz. 13 rejestru skarg i wniosków

⁴⁴ poz. 1, 14, 17, 26, 28, rejestru skarg i wniosków

⁴⁵ poz. 30, 32, 33 rejestru skarg i wniosków

⁴⁶ poz. 30 i 32 rejestru skarg i wniosków

Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu o zajęcie stanowiska w sprawie, traktując powyższe jako zagadnienie wstępne, od którego uzależnione jest zajęcie stanowiska przez organ prowadzący postępowanie główne, kierując jednocześnie ww. wystąpienie do wiadomości skarżącego dla zapewnienia skarżącemu informacji o podjętych czynnościach. W sytuacji beczynności Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu DWKZ w dniu 05.02.2019 wystosował ponaglenie. W dniu 07.02.2019 do biura DWKZ wpłynęło stanowisko MKZ w sprawie. Po jego analizie DWKZ w dniu 08.02.2019 wydał zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi. Wskazać należy, iż w pierwszym rzędzie - skarżący informowany był o dodatkowych czynnościach w sprawie, mających wpływ na termin jej załatwienia, po wtóre – DWKZ związany był terminem zajęcia stanowiska przez MKZ, zaś po jego otrzymaniu załatwił skargę w terminie jednego dnia. W przypadku sprawy zarejestrowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 35 informuję, że nastąpiło nieznaczne przekroczenie terminu spowodowane spóźnioną wysyłką pisma przez Kancelarię Urzędu.”

[dowód: akta kontroli str. 139-140]

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione, zostały natomiast uznane za przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień w zakresie terminowości załatwienia sprawy zewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 25, zauważyć należy, iż pierwsze pismo wnoszącego wpłynęło do WUOZ Delegatury w Wałbrzychu w dniu 27 grudnia 2018r.⁴⁷ [dowód: akta kontroli str. 340-343], zatem powyższa skarga powinny zostać załatwione do 27 stycznia 2019 r., a w przypadku niemożliwości jej załatwienia w powyższym terminie, kontrolowany organ był zobowiązany zawiadomić skarżącego o nowym terminie załatwienia skargi w trybie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a.

Natomiast odnosząc się do złożonych przez kontrolowany organ wyjaśnień w zakresie przekroczenia terminu na załatwienie skarg zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 19, 23, 35, przede wszystkim podkreślenia wymaga, iż organ rozpatrujący skargę/wniosek jest zobowiązany o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie zawiadomić wnoszącego, a obowiązek powyższy ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od tego organu (art. 36 § 1 i 2 k.p.a.). Zawiadomienie o niezakończona sprawy w terminie powinno nastąpić w formie pisemnej⁴⁸.

W zakresie sprawy rozpatrzonej w ustawowym terminie, a wysłanej do wnoszącego po upływie miesiąca od dnia wpływu do organu – dotyczy nr WUOZ.1411.6.2018, ustalono iż pismo inicjujące sprawę wpłynęło do kontrolowanego organu w dniu 4 czerwca 2018 r. i w tym samym dniu tj. 4 czerwca 2018 r. organ sporządził odpowiedź. Natomiast wysyłka pisma z dnia 4 czerwca 2018 r. nr WUOZ.1411.6.2018 do wnoszącego nastąpiła z przekroczeniem miesięcznego terminu na załatwienie sprawy [dowód: akta kontroli str.

⁴⁷ Jak wynika z pieczętki umieszczonej na piśmie oraz z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi z dnia 1 lutego 2019 r., skarga z 27 grudnia 2018 r. wpłynęła do Delegatury WUOZ w Wałbrzychu w dniu 27 grudnia 2018 r., a Delegatura w Wałbrzychu przekazała skargę do WUOZ we Wrocławiu w dniu 4 stycznia 2019 r.

⁴⁸ Zasada pisemności określona w art. 14 k.p.a. - zasadę pisemnego załatwiania spraw obejmuje ogół czynności dokonywanych przez organ na wszystkich etapach prowadzonego postępowania (zob. B. Adamiak, w: Adamiak, Borkowski, KPA. Komentarz, 2016, s. 94; podobnie Janowicz, KPA. Komentarz, 1995, s. 79 oraz G. Łaszczycza, w: Łaszczycza, Martysz, Matan, KPA. Komentarz, t. 1, 2010, s. 158).

219]. Zauważyć należy, że aby wywiązać się z określonego w art. 237 § 1 k.p.a. miesięcznego terminu na załatwienie skargi/wniosku, organ rozpatrujący skargę/wniosek w powyższym terminie powinien podjąć rozstrzygnięcie oraz nadać zawiadomienie – jako potwierdzenia spełniania dyspozycji art. 237 § 3 k.p.a./art. 244 § 3 k.p.a., albowiem skarżący/wnioskodawca musi zostać zawiadomiony o sposobie załatwienia skargi/wniosku.

W odniesieniu do terminowości rozpatrzenia 2 skarg przekazanych do innych organów zgodnie z właściwością⁴⁹ stwierdzono, iż w obydwóch sprawach nie dochowano 7-dniowego terminu na przekazanie skargi określonego w art. 231 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 262-266, 310-317]. W toku kontroli ustalono, iż skarga zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 5 wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 9 marca 2018 r. (uzupełniona pismem z 12 marca 2018 r.), a pismo przekazujące skargę ma datę 20 marzec 2018 r. Natomiast skarga zarejestrowana w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 21 wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 21 listopada 2018r., a pismo przekazujące skargę ma datę 7 styczeń 2019 r.

Kontrolowany organ nie wskazał przyczyny przekroczenia 7-dniowego terminu przekazania skargi zewidencjonowanej pod poz. 5 w rejestrze skarg i wniosków, informując iż cyt.: „Skargę przekazano po jej uzupełnieniu w dniu 12.03.2018 bezzwłocznie, po upływie siedmiu dni od daty wpływu pisma uzupełniającego” [dowód: akta kontroli str. 139]. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z art. 231 k.p.a. *Jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.* Skarga wnoszących z dnia 8 marca 2018r. wpłynęła do kontrolowanego organu w dniu 9 marca 2018r., a kolejne pismo wnoszących z dnia 12 marca 2018 r., nawiązujące do skargi z 8 marca 2018 r., wpłynęło do kontrolowanego organu w dniu 12 marca 2018 r. Pismo WUOZ przekazujące ww. skargi do organu właściwego do ich rozpatrzenia - Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, ma datę 20 marzec 2018 r., zatem nie dochowano 7-dniowego terminu na przekazanie ww. skarg.

Natomiast w zakresie przekroczenia terminu przekazania skargi zarejestrowanej pod poz. 21 WUOZ wskazał cyt. „*Nieznaczne opóźnienie w wysyłce spowodowane było koniecznością zebrania obfitego materiału dowodowego w sprawie; niezbędnego do jej prawidłowego rozpoznania przez MKiDN*” [dowód: akta kontroli str. 212]. Powyższe wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Obowiązkiem organu do którego wpływa skarga, a nie jest on właściwy do jej rozpatrzenia, jest niezwłoczne (nie później niż w terminie 7 dni) przekazanie skargi do organu właściwego. Termin na przekazanie opisywanej skargi upływał 28 listopada 2018 r., zatem jej przekazanie pismem z dnia 7 stycznia 2019 r. (po upływie 40 dni) nie można uznać za *nieznaczne opóźnienie*.

Zgodnie z art. 254 k.p.a. *Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych*

⁴⁹ Poz. 5 i 21 w rejestrze skarg i wniosków

i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

W myśl § 2 ust. 12 i 13 zarządzenia w sprawie organizacji przyjmowania, rejestrowania oraz załatwiania skarg i wniosków w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu⁵⁰ *W urzędzie oraz w Delegaturach prowadzony jest wspólny rejestr skarg w formie elektronicznej w systemie e-doc, który zawiera: liczbę porządkową; datę wpływu; imię i nazwisko (nazwę) zgłaszającego; datę załatwienia skargi/wniosku; sposób załatwienia, uwagi* [dowód: akta kontroli str. 19]. W toku kontroli kontrolującym przekazano wydruk z prowadzonego elektronicznego rejestru skarg i wniosków, który zawiera następujące rubryki: *liczba porządkowa; kategoria; wnioskodawca, adres wnioskodawcy, data pisma; data wszczęcia; data załatwienia; prowadzący; inicjały prowadzącego; uwagi.* [dowód: akta kontroli str. 61-64]. Kontrola wykazała, iż w udostępnionym kontrolującym wydruku rejestru skarg i wniosków przyjęte nazewnictwo rubryk rejestru nie jest tożsame z zapisami ww. zarządzenia⁵¹, rejestr zawiera dodatkowe rubryki (nieprzewidziane w zarządzeniu)⁵², nie zawiera rubryki sposób załatwienia⁵³, niemniej jednak tak stworzony rejestr skarg i wniosków nie utrudnia kontroli.

Kontrola wykazała, iż kontrolowany organ w rejestrze skarg i wniosków ewidencjonuje zarówno sprawy sklasyfikowane pod symbolem 1410, jak i sprawy sklasyfikowane pod symbolem 1411. Zgodnie z Jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy⁵⁴, dalej JRWA, pod symbolem 1410 sklasyfikowano *skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, w tym na jednostki podległe (w tym ich rejestr)*, a pod odrębnym symbolem 1411 sklasyfikowano skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości (w tym ich rejestr, o ile został utworzony).

Wskazany przepis prawa nakłada obowiązek prowadzenia rejestru dla spraw sklasyfikowanych pod symbolem 1410, natomiast dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości, sklasyfikowanych pod symbolem 1411, ustawodawca przewidział możliwość, nie obowiązek, utworzenia odrębnego rejestru.

Przyjęta praktyka w zakresie ewidencjonowania w jednym rejestrze, skarg i wniosków załatwianych oraz przekazywanych według właściwości, występujących w różnych klasach JRWA, nie ułatwia kontroli przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Poza tym kontrola wykazała, iż spośród 16 objętych kontrolą skarg i wniosków podlegających ewidencji w rejestrze skarg i wniosków⁵⁵ w przypadku 5 spraw⁵⁶ zapisy rejestru w zakresie

⁵⁰ zarządzenie DWKZ nr 13/2018 z dnia 30 maja 2018 r.

⁵¹ „datę wpływu” zastąpiono „datą wszczęcia”, „imię i nazwisko (nazwę) zgłaszającego” zastąpiono „wnioskodawca, adres wnioskodawcy”,

⁵² przedmiot sprawy; kategoria; data pisma; prowadzący; inicjały prowadzącego

⁵³ sposób załatwienia skargi/wniosku jest umieszczany w rubryce *uwagi*

⁵⁴ załącznik nr 5 do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67)

⁵⁵ Poz. poz. 1, 5, 7, 13, 14, 17, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 30, 32, 33, 35 centralnego rejestru skarg i wniosków

⁵⁶ Poz. 1, 3, 9, 13, 32 centralnego rejestru skarg i wniosków

nadanego symbolu klasyfikacyjnego są niezgodne z aktami prowadzonego postępowania.
[dowód: akta kontroli str. 61-64]

W oparciu o udostępniony wydruk rejestru skarg i wniosków ustalono, iż nie wszystkie rubryki rejestru są na bieżąco wypełniane (dotyczy np. poz. 19, 30, 32) [dowód: akta kontroli str. 61-64]. W piśmie z 14 października 2020 r. WUOZ wskazał cyt.: „*Wskazane braki wynikają z niedopatrzenia, dostępne są w aktach sprawy i zostały uzupełnione (poz. 19, 30, 32)*”. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia. Jednocześnie w oparciu o złożone wyjaśnienia stwierdzono, że organ podjął działania naprawcze.

Kontrola wykazała, iż zapisy rejestru skarg i wniosków nie zawsze odzwierciedlają przebieg i sposób załatwiania skarg/wniosków z akt prowadzonych postępowań skargowo-wnioskowych. Stwierdzono bowiem, iż w przypadku spraw zewidencjonowanych pod poz. 30/2019 i 32/2019 w rejestrze nie odnotowano faktu zawiadomienia skarżącego o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia skargi. WUOZ w piśmie z 14 października 2020 r. poinformował cyt.: „*W pozycjach 30 i 32 nie odnotowano faktu zawiadomienia skarżącego ze względu na oczywisty charakter tej czynności w toku postępowania; odnotowanie tego faktu bezpośrednio po czynności zawiadomienia nie jest wymagane i nie jest uchybieniem, zaś możliwość kontroli przebiegu postępowania i terminów załatwiania zapewniono poprzez właściwe przechowywanie akt spraw, zgodnie z brzmieniem art. 254 k.p.a.*” Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Zgodnie z art. 254 k.p.a. skargi i wnioski rejestruje się w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Zatem organ jest zobowiązany prowadzić rejestr skarg i wniosków w taki sposób, aby w oparciu o jego zapisy można było skontrolować terminowość załatwienia skargi/ wniosku.

Natomiast w przypadku 8 spraw zewidencjonowanych w rejestrze skarg i wniosków⁵⁷ stwierdzono, że zapisy rejestru nie wskazują jednoznacznie w jaki sposób załatwiono skargę/wniosek [dowód: akta kontroli str. 61-64]. W złożonych piśmie z dnia 14 października 2020 r. wyjaśnieniach WUOZ wskazał cyt.: *Rejestr skarg i wniosków nie przewiduje rubryki „sposób załatwienia”, którą zastąpiono rubryką „uwagi”. Sposób załatwienia poszczególnych spraw podany został w sposób skrótowy, umożliwiający szybką identyfikację rozstrzygnięcia o różnorodnym charakterze. I tak - sprawa nr 1/2018 – „wysłano” oznacza, iż wysłano wyjaśnienia wnioskodawcy, sprawa nr 3/2018 – „przekazano informację do DOZ” oznacza, że przekazana została informacja do Departamentu Ochrony Zabytków MKiDN, sprawa nr 5/2018 – „przekazano MKZ” oznacza, iż sprawę przekazano Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków, sprawa 9/2018 – „d/w” oznacza, iż organ przyjął do wiadomości pismo załatwiające sprawę przez Delegaturę, sprawa 11/2018 – „wyjaśnienia” oznacza, iż udzielono wyjaśnień w sprawie, sprawa 13/2018 – „wyjaśnienie dla DUW” oznacza, iż udzielono wyjaśnień DUW w toku postępowania, sprawa 19/2018 – rubryka została uzupełniona – „udzielono wyjaśnień wnioskodawcy”, sprawa 23/ 2018 – „prośba o materiały i wyjaśnienia MKZ” oznacza, iż w toku postępowania zwrócono się do organu kontrolowanego, Miejskiego Konserwatora Zabytków, o udzielenie wyjaśnień i przekazanie*

⁵⁷ Poz. 1, 3, 5, 9, 11, 13, 19, 23 centralnego rejestru skarg i wniosków

materiałów sprawy, rubrykę uzupełniono o zapis dotyczący załatwienia skargi – „skarga bezzasadna”. Powyższe ma status braków zapisów o charakterze techniczno-administracyjnym. Zapisy dotyczące sposobu załatwienia wynikają bezpośrednio z akt poszczególnych spraw i są zgodne z podjętym rozstrzygnięciem.

[dowód: akta kontroli str. 141]

Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonych uchybień. Przy tym wskazać należy, iż zgodnie z art. 254 k.p.a. organ jest zobowiązany prowadzić rejestr skarg i wniosków w taki sposób, aby w oparciu o jego zapisy można było skontrolować przebieg załatwienia poszczególnych skarg i wniosku.

Niezgodność zapisów rejestru skarg i wniosków z aktami prowadzonych postępowań stwierdzono ponadto w przypadku 8 spraw⁵⁸ w zakresie wypełnienia rubryki *data załatwienia* oraz w przypadku 1 sprawy⁵⁹ w zakresie wypełnienia rubryk: *data pisma, data wszczęcia* [dowód: akta kontroli str. 61-64]. W wyjaśnieniach z 14 października 2020 r. WUOZ wskazał, iż *rozbieżności wynikają z omyłki pisarskiej podczas wprowadzania dat do rubryk rejestru (...) i zostały skorygowane.*

Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonego uchybienia. Jednocześnie w oparciu o złożone wyjaśnienia stwierdzono, że organ podjął działania naprawcze.

W toku kontroli ustalono ponadto, iż w rejestrze skarg i wniosków, w przypadku, gdy skarga/wniosek była przekazywana przez inny organ zgodnie z właściwością, w rubrykach: *wnioskodawca, adres wnioskodawcy*, wpisywane były dane tego organu, a nie dane wnoszącego skargę/wniosek, a w rubryce *data pisma* wpisywana była data pisma przekazującego, a nie data pisma inicjującego sprawę⁶⁰ [dowód: akta kontroli str. 61-64]. Jedynie w przypadku sprawy zewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 32 prawidłowo wypełnione rubryki w powyższym zakresie. W piśmie z 14 października 2020 r. w następujący sposób odniesiono się do ustaleń kontroli cyt. „*Zapisy w rubryce skarg i wniosków „wnioskodawca, adres wnioskodawcy” w przypadkach, gdy skarga była przekazywana przez inny organ zgodnie z właściwością (poz. 1/2018, 13/2018, 14/2018, 23/2018) przyjęto za datę wszczęcia postępowania datę wpływu od organu przekazującego i organ ten wpisano jako inicjujący sprawę, stąd też rubryka „data pisma” określa datę pisma wszczynającego postępowanie prowadzone przez DWKZ i to od tej daty liczy się termin załatwienia sprawy* [dowód: akta kontroli str. 141-142]. Złożone wyjaśnienia zostały uwzględnione w zakresie przyjęcia za datę wszczęcia postępowania datę wpływu pisma od organu przekazującego sprawę do WUOZ, jak również w zakresie obliczania terminów na rozpatrzenie sprawy. Natomiast nie przyjęto wyjaśnień w zakresie *przyjęcia organu przekazującego skargę/wniosek jako inicjującego sprawę*. Z zasady, organ który przekazuje skargę/wniosek zgodnie z właściwością, realizując w ten sposób obowiązek wynikający z art. 231 k.p.a., nie może być uznany za wnoszącego skargę/wniosek i nie może być wpisany jako podmiot inicjujący sprawę. Wyjątek w powyższej kwestii stanowi art. 237 § 2 k.p.a., w myśl którego *Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym*

⁵⁸ poz. 1, 7, 13, 17, 23, 25, 28, 33 rejestru skarg i wniosków

⁵⁹ poz. 35 rejestru skarg i wniosków

⁶⁰ poz. 1, 13, 14, 23, 25, 28, 33 rejestru skarg i wniosków

imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania. Mając na uwadze dużą ilość spraw wpływających do kontrolowanego organu, przekazywanych zgodnie z właściwością przez organ niewłaściwy do ich rozpatrzenia, prowadzenie rejestru bez wyodrębnienia oddzielnej rubryki, w której umieszcza się informację czy skarga/wniosek wpłynęła bezpośrednio od wnoszącego, czy też została przekazana przez organ niewłaściwy w sprawie, z jednoczesnym wskazaniem co to za organ, nie ułatwia kontroli przebiegu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Za zasadnością utworzenia odrębnej rubryki przemawia również treść cytowanego wyżej art. 237 § 2 k.p.a.

Mając na uwadze opisane wyżej ustalenia kontroli, stwierdzić należy iż sposób rejestrowania skarg i wniosków przez kontrolowany organ nie ułatwia kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Kontrola wykazała, iż dla 4 postępowań skargowo-wnioskowych⁶¹ załatwianych przez kontrolowany organ, nadany został znak sprawy 1411, mimo że skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio mają symbol klasyfikacyjny 1410, a symbol klasyfikacyjny 1411 nadaje się dla skarg i wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości [dowód: akta kontroli str. 248-249, 283-286, 360-366, 375-378]. W złożonych pismem z dnia 14 października 2020 r. wyjaśnieniach wskazano cyt.: „*Znaki postępowań skargowych: WUOZ.1411.2.2018.BNO.2, WUOZ.1411.6.2018, WUOZ.1411.1.2019.DG, WUOZ.1411.1.2019/2020.DG – zostały niewłaściwie zakwalifikowane w momencie ich rejestracji w systemie jako podlegające przekazaniu organowi właściwemu, w toku rozpatrywania stwierdzono, iż podlegać będą rozpatrzeniu przez DWKZ; system obiegu korespondencji stosowany w Urzędzie nie przewiduje możliwości zmiany znaku sprawy już zakwalifikowanej*” [dowód: akta kontroli str. 140]. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości.

Zgodnie z § 5 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej⁶² *Znak sprawy zawiera następujące elementy: oznaczenie komórki organizacyjnej; symbol klasyfikacyjny z wykazu akt; kolejny numer sprawy, wynikający ze spisu spraw; cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła.* W toku kontroli stwierdzono, iż sprawie zewidencjonowanej w rejestrze skarg i wniosków pod poz. 33 nadano numer WUOZ.1411.1.2019/2020.DG mimo, że pismo wnoszącego wpłynęło do kontrolowanego organu w 2020 r., zatem w znaku sprawy należało wskazać *cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła* czyli 2020. [dowód: akta kontroli str. 375-378, 381-382]. Z uwagi na datę wpływu skargi do kontrolowanego organu – 2 stycznia 2020 r., nie uwzględniono wyjaśnień WUOZ cyt.: „*Znak sprawy (...) WUOZ.1411.1.2019/2020.DG ustalony został ze względu na wszczęcie postępowania (...) w 2019 roku i kontynuację postępowania w roku następnym.*” [dowód: akta kontroli str. 140]. Nie uwzględniono ponadto wyjaśnień WUOZ z dnia 14 października 2020r. w zakresie nadania znaku sprawie nr WUOZ.1410.10.2018/2019.DG cyt. „*(...) Znak*

⁶¹ WUOZ.1411.2.2018.BNO.2, WUOZ.1411.6.2018, WUOZ.1411.1.2019.DG, WUOZ.1411.1.2019/2020.DG

⁶² Załącznik nr 1 do Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67)

*sprawy WUOZ.1410.10.2018/2019.DG ustalony został ze względu na wszczęcie postępowania w 2018 roku i kontynuację postępowania w roku następnym, zastosowano zdwojone oznaczenie roku sprawy, co wskazuje na jej kontynuację i nie jest sprzeczne z § 5 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej – zgodnie z jego brzmieniem prawidłowo wskazano cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła” [dowód: akta kontroli str. 140]. Zgodnie bowiem z § 55 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej *Sprawę niezakończoną ostatecznie w ciągu roku załatwia się w latach kolejnych bez zmiany dotychczasowego jej znaku. Elementy znaku sprawy pozostają niezmiennie.**

W myśl § 5 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej *Znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy.* Kontrola wykazała, iż pismo informującego o zmianie terminu załatwienia sprawy ma nadany znak sprawy AKP.1411.1.2020.MA, mimo, że sprawa prowadzona była pod numerem WUOZ.1411.1.2019/2020.DG⁶³ [dowód: akta kontroli str. 379]. Kontrolowany organ w piśmie z 14 października 2020 r. poinformował cyt.: „*W przypadku sprawy WUOZ.1411.1.2019/2020.DG sygnatura pisma informującego o zmianie terminu załatwienia sprawy nadana została przez pracownika zastępującego; nie ma możliwości jej zmiany po nadaniu sygnatury – pomimo to akta postępowania i dokumentacja w systemie pozostają scalone*” [dowód: akta kontroli str. 140]. Złożone wyjaśnienia zostały uznane za przyczynę stwierdzonego uchybienia.

TEMAT II. Realizacja postanowień ustawy o petycjach

Wykonywanie zadań w powyższym zakresie oceniam *pozytywnie z nieprawidłowościami*.
Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

A. Organizacja realizacji postanowień ustawy o petycjach

Tryb przyjmowania i rozpatrywania petycji w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków nie został uregulowany. Z wyjaśnień organu kontrolowanego z dnia 9 września 2020 r. wynika, że realizacja przepisów ustawy o petycjach⁶⁴ odbywa się w oparciu o regulacje wskazane w ustawie o petycjach (dalej: ustawa o petycjach). Jednocześnie z wyjaśnień organu kontrolowanego z dnia 13 października 2020 r. wynika, iż *petycje rozpatrywane i załatwiane są przez pracowników WUOZ we Wrocławiu, w zależności od tematu petycji, dotyczącego zakresu obowiązków, którym zajmuje się pracownik; pracownicy rozpatrujący i załatwiający petycje odpowiedzialni są także za umieszczanie dokumentacji dotyczących petycji na stronie BIP Urzędu – za pośrednictwem podmiotu zewnętrznego realizującego tę usługę na rzecz DWKZ.* [dowód akta kontroli str.16,122]

Zgodnie z art. 14 ustawy o petycjach *podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji, a w przypadku o którym mowa w art. 9 - Sejm, Senat lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszcza na swojej stronie internetowej lub stronie internetowej urzędu go obsługującego zbiorczą informację*

⁶³ Poz. 33 rejestru skarg i wniosków

⁶⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz.870).

o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta zawiera w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji”.

Po dokonaniu analizy strony internetowej⁶⁵ organu kontrolowanego stwierdzono, iż *zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim*, nie była zamieszczana na stronie internetowej WUOZ, co stanowi naruszenie art. 14 ustawy o petycjach. W związku z powyższym pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie strony internetowej WUOZ, na której umieszczono *zbiorczą informację o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim* (za rok: 2016, 2017, 2018, 2019), poprzez odesłanie do linku strony, bądź o wskazanie przyczyny braku umieszczenia na stronie internetowej WUOZ ww. zbiorczej informacji. Z wyjaśnień kontrolowanego organu z dnia 13 października 2020 r. wynika, że *na stronie internetowej BIP Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu umieszczono wszystkie petycje rozpatrzone przez organ, ze względu na ich ograniczony ilościowo zbiór. Powyższe pozwala na ogląd całości zbioru spraw tego obszaru, zarówno roku bieżącego, jak i lat poprzednich, i stanowi formułę informacji zbiorczej; informacja ta zawiera także dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji* [dowód, akta kontroli, str. 121]. Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Komentowany przepis art. 14 ustawy o petycjach wprowadza bowiem dodatkowy obowiązek⁶⁶ umieszczania, *corocznie (w terminie do dnia 30 czerwca)*, na stronach internetowych podmiotów właściwych do rozpatrzenia petycji, zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Podkreślić należy, iż obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję *informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe (skanu) petycji (w tym daty jej złożenia), oraz niezwłoczna aktualizacja przedmiotowej informacji o dane dotyczące przebiegu postępowania*, wynika z art. 8 ustawy o petycjach. W związku z czym należy stwierdzić, iż realizacja obowiązków wynikających z art. 8 ustawy o petycjach nie stanowi o zrealizowaniu obowiązków wynikających z art. 14 ustawy o petycjach. Obowiązki wynikające z ww. przepisów są od siebie niezależne. Jeżeli ustawodawca uznałby ich tożsamość nie wprowadziłby odrębnej regulacji, o której mowa w art. 14 ustawy o petycjach. Celem rozwiązania, o którym mowa w art. 14 ustawy o petycjach jest stworzenie społeczeństwu możliwości zapoznania się ze stanem wykonywania zadań z zakresu rozpatrywania petycji, co w założeniu powinno mieć dla poszczególnych podmiotów, które je wykonują, charakter motywujący.⁶⁷ Przepis precyzuje, że w zbiorczej informacji należy umieścić co najmniej dane dotyczące: *liczby rozpatrzonych petycji, ich przedmiotu oraz sposobu ich załatwienia*. Dane te mają charakter statystyczny.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzono, iż przyczyną niezamieszczenia corocznie *zbiorczej informacji o petycjach rozpatrywanych w roku poprzednim* było uznanie, iż realizacja obowiązków wymienionych w art. 8 ustawy o petycjach równocześnie stanowi o zrealizowaniu obowiązków, o których mowa w art. 14 ustawy o petycjach.

⁶⁵ <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=115267>.

⁶⁶ oprócz obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

⁶⁷ Komentarz do ustawy o petycjach, Gajewski 2015, wyd. 1/S. Gajewski, Legalis.

B. Postępowanie w sprawie rozpatrzenia petycji

W okresie objętym kontrolą (2016-2020) do WUOZ wpłynęło 11 petycji. Petycje zostały zarejestrowane w prowadzonym przez organ kontrolowany *Centralnym Rejestrze Petycji* (2017 r. – 2; 2018 r. – 4; 2019 r. - 4; 2020 r. – 1) [dowód akta kontroli str. 390-392].

Centralny Rejestr Petycji

W wyniku kontroli ustalono, iż Centralny Rejestr Petycji prowadzony jest centralnie w formie tabeli Excel. Z wyjaśnień udzielonych przez organ kontrolowany pismem z dnia 17 września 2020 r. wynika, iż w strukturze WUOZ we Wrocławiu nie wyodrębniono osoby odpowiedzialnej za prowadzenie rejestru petycji [dowód akta kontroli str. 48].

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zapisy *Centralnego Rejestru Petycji* generalnie odzwierciedlają stan faktyczny wynikający z akt przeprowadzonych postępowań w sprawie wniesionych petycji. Kontrola wykazała jednak, iż w dwóch przypadkach (poz. 5 i 8⁶⁸ *Centralnego Rejestru Petycji*) zapisy *Centralnego Rejestru Petycji* nie odzwierciedlały w pełni ustalonego w toku kontroli stanu faktycznego wynikającego z akt poszczególnych spraw, [dowód akta kontroli str.391-392,126], niemniej jednak żaden przepis prawa nie wskazuje w jaki sposób ma być prowadzony rejestr petycji (o ile został założony).

Realizacja obowiązku wynikającego z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach

Z treści art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach wynikają istotne obowiązki informacyjne podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego - związane z procesem

⁶⁸ W przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 5 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż we wskazanym powyżej Rejestrze jako podmiot wnoszący petycję (wpis w rubryce zatytułowanej wnioskodawca) wskazano jedynie z imienia i nazwiska - Prezesa podmiotu wnoszącego petycję, mimo że wskazana w Rejestrze osoba fizyczna jedynie reprezentowała podmiot wnoszący petycję. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o złożenie wyjaśnień w zakresie niewłaściwie wskazanego w ww. Rejestrze podmiotu wnoszącego petycję (wnioskodawca). W wyjaśnieniach z dnia 13 października 2020 r. organ kontrolowany wskazał, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 5 w CRP podmiotem wnoszącym był Pan (...) Prezes (...), który w imieniu - /nazwa podmiotu wnoszącego / - podpisał petycję. W świetle powyższego odpowiedź na petycję słusznie skierowana została do wnoszącego - Prezesa (...) jako reprezentującego podmiot wnoszący petycję, ze względu na spełnienie wymogów literalnie wyrażonych w art.4 ust. 4 ustawy o petycjach (Petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów – przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję.). Z udzielonych wyjaśnień, jak i z przedłożonych dokumentu wynika, iż osoba fizyczna wpisana do Centralnego Rejestru Petycji (poz. 5) w rubryce zatytułowanej: wnioskodawca była podmiotem reprezentującym podmiot wnoszący petycję, a nie samym podmiotem wnoszącym petycję. W związku z czym w Centralnym Rejestrze Petycji (poz. 5) w rubryce: wnioskodawca powinien być wpisany podmiot wnoszący petycję, a nie jedynie pełniący funkcję Prezesa podmiotu wnoszącego petycję. W przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 8 w Centralnym Rejestrze Petycji, ustalono, iż zapisy przedmiotowego Rejestru nie wskazują w jaki sposób petycja została załatwiona. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o złożenie wyjaśnień w zakresie braku wskazania sposobu załatwienia petycji w ww. przypadku. W wyjaśnieniach z dnia 13 października 2020 r. organ kontrolowany wskazał, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 8 w CRP organ udzielił wnoszącemu odpowiedzi i wyjaśnień, co potwierdza dokumentacja sprawy; brak w rejestrze wynika z omyłki pisarskiej, w toku działań naprawczych zapisy uzupełniono.

załatwiania petycji. Wskazuje on te informacje, które zostają zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej podmiotu (np. w Biuletynie Informacji Publicznej), w postaci *skanu petycji (jej odwzorowania cyfrowego w danym formacie) oraz daty jej złożenia*. Ponadto podmiot rozpatrujący petycję bądź obsługujący go urząd ma obowiązek niezwłocznie, a zatem na bieżąco, aktualizować dane dotyczące postępowania o czynności w nim podejmowane, przybierające postać np. zasięgnięcia opinii. Po załatwieniu petycji konieczne jest zaś podanie sposobu, w jaki to uczyniono. Jednakże przepisy ustawy o petycji nie zawierają przepisów regulujących sposób umieszczania ww. dokumentów *na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego*. W ocenie kontrolujących sposób udostępniania *na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego* ww. dokumentów ma służyć celowi udostępnienia interesantom informacji: o złożonych petycjach, o przebiegu postępowania, i o sposobie załatwienia petycji.

W wyniku kontroli ustalono, iż organ kontrolowany generalnie realizował obowiązki nałożone przepisem art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach w przypadku wszystkich 11 petycji zarejestrowanych w *Centralnym Rejestrze Petycji*.

[dowód akta kontroli str. 587-710]

Niemniej jednak, w ocenie kontrolujących przyjęty przez organ kontrolowany sposób umieszczania dokumentacji dot. składanych petycji w pewnym stopniu ogranicza możliwości uzyskania przez interesantów informacji w zakresie dotyczącym wniesionych petycji, na co bezpośredni wpływ ma brak przejrzystości w udostępnianiu poszczególnych skanów petycji, dokumentacji przebiegu postępowania, i informacji o sposobie załatwienia każdej z petycji umieszczonych na BIP WUOZ. Na powyższą ocenę wpływa fakt, iż kontrola wykazała, iż w trzech przypadkach (poz.: 1, 3 i 4 w *Centralnym Rejestrze Petycji*)⁶⁹ na BIP WUOZ podwójnie umieszczono te same petycje/odpowiedzi. Ponadto w sześciu przypadkach (poz. 1,5,8,9,10,11 w *Centralnym Rejestrze Petycji*)⁷⁰ stwierdzono brak chronologicznego

⁶⁹ **poz. 1** w Centralnym Rejestrze Petycji – link: 1 (odpowiedź) i 27 (odpowiedź), złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 3** w Centralnym Rejestrze Petycji - link: 8 (petycja i odpowiedź) i 28 (petycja i odpowiedź) złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 4** w Centralnym Rejestrze Petycji - link: 9 (petycja) i 29 (petycja) złożonych petycji (liczony od góry strony) – zawartość strony BIP WUOZ - stan na dzień kontroli.

⁷⁰ **poz. 1** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 24 złożonych petycji (liczony od góry strony), dokumenty przebiegu postępowania w linku 25 i 26 złożonych petycji (liczony od góry strony), a odpowiedź w linku 1 i 27 złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 5** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 6 złożonych petycji (liczony od góry strony), w linku 7 złożonych petycji (liczony od góry strony) udostępniono: wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury (...), a informację o sposobie załatwienia petycji pod linkiem 11 złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 8** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 16 złożonych petycji (liczony od góry strony), a odpowiedź w linku 19 złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 9** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 17 złożonych petycji (liczony od góry strony), w linku 18 złożonych petycji udostępniono: Wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury (...), w linku 20 złożonych petycji udostępniono: protokół z oględzin, a odpowiedź na petycję udostępniono w linku 21 złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 10** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 22 i 23 (uzupełnienie petycji) złożonych petycji (liczony od góry strony), a odpowiedź w linku 32 złożonych petycji (liczony od góry strony); **poz. 11** w Centralnym Rejestrze Petycji stwierdzono, iż petycję udostępniono w linku 30 złożonych petycji (liczony od góry strony), w linku 31 udostępniono: Wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury (...), w linku 33 złożonych petycji (liczony od góry strony) udostępniono protokół z oględzin (...), a odpowiedź w linku 34 złożonych petycji (liczony od góry strony) -) – zawartość strony BIP WUOZ - stan na dzień kontroli.

udostępnienia petycji wraz z dokumentami z jej przebiegu, i informacją o sposobie jej załatwienia. W świetle powyższego pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o udzielenie wyjaśnień w zakresie przyjętego sposobu realizacji obowiązków informacyjnych, o których mowa art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach. W złożonych pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż *co do zasady odwzorowania cyfrowe petycji na stronie BIP WUOZ we Wrocławiu umieszczane są zgodnie z wymogiem art. 8 ust 1 ustawy o petycjach, niezwłocznie. Co do zasady także przyjęto chronologiczną metodę umieszczania odwzorowań cyfrowych petycji na stronie BIP WUOZ we Wrocławiu, zgodnie z datą ich wpływu, niezależnie od tematu. Dlatego też tytuły poszczególnych odwzorowań cyfrowych opisane zostały z dużą dokładnością tematyczną, z precyzyjnym tytułem umożliwiającym bezbłędną i szybką identyfikację tematu petycji i poszczególnych czynności wykonywanych w ramach jej rozpatrywania, zgodnie z obowiązkami informacyjnymi, o których mowa w art 8 ust 1 i 2 ustawy o petycjach. Powielenia materiałów oraz ich układ wynikają z niewłaściwej obsługi oraz braku obsługi strony BIP przez dłuższy okres przez podmiot zewnętrzny, zarządzający stroną BIP (...) – powyższe odnosi się bezpośrednio do sytuacji opisanej w pkt. 9 niniejszego pisma. Stan zastany na stronie BIP WUOZ we Wrocławiu jest wynikiem bezzwłocznych, manualnych działań naprawczych podjętych przez DWKZ poza (...) i prowadzonych do dnia dzisiejszego; ponadto w ramach działań naprawczych w toku kontroli dublety usunięto i uaktywniono niedziałające linki do odwzorowań cyfrowych. Złożone wyjaśnienia uznano za przyczynę ustalonego stanu faktycznego (stan na dzień kontroli) przejawiającego się pewnego rodzaju ograniczeniem w łatwości i przejrzystości przeglądania przez interesantów złożonych petycji, w tym również w zakresie przebiegu postępowania każdej z wniesionych petycji.*

[dowód akta kontroli str. 70,125]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na stronie BIP WUOZ: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=115267> zamieszczano z reguły pełne odwzorowania cyfrowe wszystkich petycji złożonych do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (wraz z załącznikami). Niemniej jednak ustalono, iż w dwóch przypadkach (poz. 3 i 10 *Centralnego Rejestru Petycji*) na stronie internetowej nie umieszczono wszystkich załączników do petycji. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny braku pełnego odwzorowania petycji na BIP w ww. przypadkach. W złożonych pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż *w przypadku petycji zarejestrowanej pod nr 3 w Centralnym Rejestrze Petycji nie zamieszczono załącznika do petycji, (...) bowiem z literalnego brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach nie wynika, aby konieczne było zamieszczenie na stronie BIP odwzorowania cyfrowego załączników do petycji.* Podkreślić należy, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 1 i 10 (oprócz pisma z dnia 12 marca 2003 r. (l.dz.327/2003) - uzupełnienie petycji) w *Centralnym Rejestrze Petycji* organ kontrolowany umieścił na stronie BIP WUOZ⁷¹ odwzorowanie załączników do złożonych petycji. Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie. Niemniej jednak organ powinien

⁷¹ Link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=114449> (poz.1);
https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=203380 (poz.10).

stosować jednolite zasady udostępniania na BIP WUOZ załączników do złożonych petycji, mając na względzie obowiązek zapewnienia transparentności procesu rozpatrywania petycji.

[dowód akta kontroli str.67,122,591, 656-696]

Jednocześnie w jednym przypadku (poz. 11 w *Centralnym Rejestrze Petycji*) ustalono, iż umieszczona na BIP petycja się nie otwiera [dowód, akta kontroli str. 703-704]. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o odniesienie się do przyczyny braku możliwości otworzenia dokumentu petycji, umieszczonego na BIP WUOZ. W złożonych pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany nie odniósł się do powyższej okoliczności. Niemniej z zapisów strony BIP WUOZ wynika, iż treść petycji udostępniona w dniu (2020-02-29 12:21:21) została zmodyfikowana w dniu 2020-10-12 (20:21:56)⁷², tj. po otrzymaniu pisma, w którym zwrócono się do organu kontrolowanego o odniesienie się do przyczyny braku możliwości otworzenia dokumentu petycji, umieszczonego na BIP WUOZ. Podkreślenia wymaga, iż po dokonanej modyfikacji istnieje możliwość otwarcia linku z odwzorowaną treścią petycji. W związku z czym należy stwierdzić, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

[dowód akta kontroli str.67, 122-123, 703-710]

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany z reguły aktualizował informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji o dane dotyczące przebiegu postępowania, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach.

Niemniej jednak kontrola wykazała, iż w przypadku wszystkich petycji odwzorowanych na BIP WUOZ brakowało informacji o *przewidywanym terminie załatwienia* poszczególnych petycji, mimo takiego obowiązku wynikającego wprost z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny braku umieszczenia na BIP informacji o przewidywanym terminie załatwienia każdej z umieszczonych petycji. W wyjaśnieniach z dnia 13 października 2020 r. organ kontrolowany wskazał iż: *jako nietrafny oceniam zarzut dotyczący braku informacji o przewidywanym terminie załatwienia sprawy. Nie wynika on wprost z cytowanego powyżej brzmienia art. 8 ust 1 ustawy o petycjach, wyłącznie pośrednio wynika natomiast z art 8. ust 2, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu - jedynie jednak w przypadku niezwłocznej aktualizacji informacji na BIP; we wskazanych przypadkach nie ma powodu dodatkowego wskazywania przewidywanego terminu załatwienia petycji, ze względu na precyzyjnie określony termin określony w przepisach ww. ustawy; nie ma uzasadnienia zaproponowana przez kontrolującego, rozszerzająca wykładnia ww. przepisu.*

[dowód akta kontroli str. 122, 587-588]

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień należy za nietrafny uznać podniesiony przez organ kontrolowany w stosunku do kontrolującego zarzut dokonania rozszerzającej wykładni przepisów w zakresie dotyczącym nałożonego w drodze art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach obowiązku niezwłocznego aktualizowania umieszczonej na stronie informacji (zawierającej odwzorowanie cyfrowe petycji) o dane dotyczące przebiegu postępowania, w tym w szczególności⁷³: o dane dotyczące *przewidywanego terminu załatwienia petycji*. W świetle

⁷² link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=125999> (poz. 11).

⁷³ Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), zwrot "w szczególności" pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi

powyższego należy również za nieprawidłowe uznać twierdzenie organu kontrolowanego, iż obowiązek aktualizowania umieszczonej na stronie informacji (zawierającej odwzorowanie cyfrowe petycji) o dane dotyczące przewidywanego terminu załatwienia petycji jedynie pośrednio wynika z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach, bowiem przedmiotowy obowiązek wynika wprost z powołanego artykułu 8 ust. 2 ustawy o petycjach. Należy stwierdzić, iż ustawodawca w przypadku składania petycji wprowadził mechanizmy zapewniające pełną jawność i transparentność procesu rozpatrywania petycji, w tym także w zakresie terminu jej załatwienia, poprzez wprowadzenie obowiązku niezwłocznego umieszczenia *na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego informacji zawierającej odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia* (art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach) oraz *niezwłocznego aktualizowania umieszczonej informacji o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii, przewidywanego terminu oraz sposobu załatwienia petycji* (art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach). Podkreślić należy, iż ustawowy termin na rozpatrzenie petycji, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach jest terminem maksymalnym, który *w okolicznościach, o których mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o petycjach może być przedłużony, nie dłużej jednak niż do 3 miesięcy, licząc od upływu terminu, o którym mowa w ust. 1.* Natomiast art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach mowa jest o przewidywanym terminie załatwienia danej, konkretnej petycji rozpatrywanej przez podmiot właściwy do jej rozpatrzenia. Wobec braku zamieszczenia na stronie BIP WUOZ informacji wskazującej *przewidywany termin* załatwienia każdej z wniesionych petycji, złożonych wyjaśnień nie uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

Ponadto w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 4 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż na stronie BIP⁷⁴ nie zamieszczono informacji w postaci pism kierowanych przez DWKZ do Delegatur WUOZ, oraz opinii Delegatur WUOZ⁷⁵. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny braku umieszczenia na BIP ww. informacji dotyczących przebiegu postępowania. W wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał iż: *w ocenie DWKZ nie ma bowiem obowiązku publikacji ww. wystąpień WUOZ we Wrocławiu do własnych Delegatur w toku rozpatrywania petycji (czyli w tym przypadku wystąpienia WUOZ we Wrocławiu do własnej Delegatury WUOZ w Legnicy); powyższe działania nie wypełniają znamion określonych w art. 8 ust.2 ww. ustawy – jest to zapytanie charakterze wewnętrznym Urzędu w toku rozpatrywania sprawy.* Odnosząc się do wniesionych wyjaśnień należy wskazać, iż rzeczywiście treść art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach wskazuje, że w postępowaniu petycyjnym podmiot właściwy

normatywnej, znajdującej się przed zwrotem "w szczególności". Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Nawet jeśli nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej. Niezależnie od skali (głębokości) egzemplifikacji, a także ewentualnego występowania innych elementów określających sytuację opisaną przez wyrażenie ogólne, wyrażenie "w szczególności" nie może stanowić podstawy wyłączenia niektórych przesłanek wskazanych w ramach wyliczenia z klasy cech charakteryzujących to wyrażenie ogólne [vide Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1814/08].

⁷⁴ Link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=119529> (poz.4 petycja),

https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=208270, (poz.4 odpowiedź na petycję),

<https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=119529#> (poz. 4 petycja).

⁷⁵ Pisma z dnia: 25 lipca 2018 r. (L/R.5183.17. 2018.LD) oraz 2 lipca 2018 r. (WUOZ.142.13.2018.DG).

do rozpatrzenia może zwracać się do innych podmiotów o wyrażenie opinii w sprawie. W treści wspomnianego przepisu nie zostało wprost wskazane, że obowiązek ten dotyczy również umieszczania informacji o uzyskaniu opinii wewnętrznej organu. Niemniej jednak jak wykazały czynności kontrolne, organ kontrolowany na stronie BIP WUOZ w innych przypadkach⁷⁶ umieszczał odwzorowanie pism kierowanych do swoich delegatur oraz odpowiedzi z delegatur. Wniesione wyjaśnienia zostały uwzględnione przy ocenie za kontrolowane zagadnienie. Niemniej jednak organ powinien stosować jednolite zasady udostępniania na BIP WUOZ informacji o zasięgniętych opiniach o charakterze wewnętrznym, mając na względzie obowiązek zapewnienia transparentności procesu rozpatrywania petycji.

[dowód akta kontroli str. 122-123, 617, 649-653, 705- 706]

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany z reguły niezwłocznie aktualizował informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji o dane dotyczące przebiegu postępowania, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach.

Niemniej jednak analiza zawartości strony BIP WUOZ, w zakresie dotyczącym obowiązku niezwłocznego umieszczania dokumentacji odnoszących się do składanych petycji, w trzech przypadkach (poz.: 2, 4,6 Centralnego Rejestru Petycji) wykazała brak możliwości weryfikacji daty udostępnienia na BIP WUOZ niektórych dokumentów⁷⁷, z uwagi na brak wskazania na ww. stronie informacji o dacie umieszczenia poszczególnych dokumentów. Pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o złożenie wyjaśnień w powyższym zakresie. W złożonych pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 2 w CRP, pod poz. 4 w CRP, pod poz. 6 w CRP, strona BIP WUOZ we Wrocławiu wykazuje brak możliwości weryfikacji daty udostępnienia dokumentów. Wyjaśniam, że DWKZ przestrzega zasady wynikającej z art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach. W istniejącej strukturze

⁷⁶ Przykłady: Petycja zarejestrowana pod poz. 5: Wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury w Legnicy o przeprowadzenie oględzin malowideł w kościele fil. pw. Narodzenia św. Jana Chrzciciela w Pątnowie w celu potwierdzenia zasadności wpisu przedmiotowych malowideł do rejestru zabytków ruchomych z urzędu: Pismo przesyłające protokół z oględzin malowideł późnogotyckich w kościele fil. pw. Narodzenia św. Jana Chrzciciela w Pątnowie, gm. Chojnów: Protokół z oględzin przeprowadzonych w dn. 26.07.2018 r., dot. malowideł późnogotyckich w kościele fil. pw. Narodzenia św. Jana Chrzciciela w Pątnowie, gm. Chojnów: Protokół z oględzin przeprowadzonych w dn. 26.07.2018 r., dot. malowideł późnogotyckich w kościele fil. pw. Narodzenia św. Jana Chrzciciela w Pątnowie, gm. Chojnów: Dokumentacja fotograficzna z oględzin malowideł późnogotyckich w kościele fil. pw. Narodzenia św. Jana Chrzciciela w Pątnowie, gm. Chojnów: Zdjęcie 1 Zdjęcie 2 Zdjęcie 3 Zdjęcie 4 Zdjęcie 5 Zdjęcie 6 <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=119847> : Petycja zarejestrowana pod poz. 9: Wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury w Jeleniej Górze o przeprowadzenie oględzin obiektu, stanowiącego przedmiot petycji, w celu potwierdzenia zasadności włączenia do ewidencji zabytków; Protokół z oględzin znaku granicznego w Błazkowej <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=124282>, <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=124636>: Petycja zarejestrowana pod poz. 11: Wystąpienie do WUOZ we Wrocławiu Delegatury w Jeleniej Górze o przeprowadzenie oględzin obiektu, stanowiącego przedmiot petycji, w celu potwierdzenia zasadności włączenia do ewidencji zabytków znaku granicznego Nr 1751, znajdującego się w miejscowości Paprotki, gm. Lubawka: Protokół z oględzin znaku granicznego w miejscowości Paprotki, gm. Lubawka <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=126000>, <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=126382>.

⁷⁷ Poz. 2 (Centralny Rejestr Petycji): pismo z dnia 14 listopada 2017 r. Narodowego Instytutu Dziedzictwa (Oddział Terenowy we Wrocławiu) oraz odpowiedź na złożoną petycję (pismo z dnia 8 grudnia 2017 r., symbol WRiD.5140.144.2017.KM): - poz. 4 (Centralny Rejestr Petycji): odpowiedź na złożoną petycję (pismo z dnia 03.08.2018 r., symbol WUOZ.142.13.2018.DG.) - poz. 6 (Centralny Rejestr Petycji): brak daty udostępnienia petycji.

Urzędu jednak nie wyodrębniono wydzielonej jednostki obsługującej funkcjonowanie strony BIP WUOZ we Wrocławiu; w ramach zlecenia zadanie to wykonywała firma (...) we Wrocławiu. Długotrwała awaria systemu (...) pozbawiła DWKZ możliwości prawidłowej realizacji wymogów ustawy o petycjach, w tym art. 8 ust. 2. Wskazuję, że powyższe zdarzenie nie może obciążać DWKZ i nie było od niego zależne, organ wielokrotnie bowiem podejmował próby zmuszenia zarządzającego BIP (...) do przywrócenia funkcjonalności BIP; powyższe wykonano w dużej mierze we własnym zakresie poprzez osobę zleconą do obsługi BIP, poprzez manualne odszukanie i przywrócenie danych. W wyniku zdarzenia awaryjnego o długotrwałym czasokresie umowę z (...) we Wrocławiu rozwiązano; podmiotem aktualnie, od 12.10.2020 roku zarządzającym BIP WUOZ we Wrocławiu jest (...) Koszalin. Podkreślenia wymaga, iż DWKZ zdał sobie sprawę z powagi sytuacji i bezzwłocznie, po uzyskaniu informacji o awarii, jak też w sposób ciągły w jej trakcie, monitował zarządzającego systemem o przywrócenie funkcjonalności strony BIP WUOZ we Wrocławiu. W tej sytuacji DWKZ nie ponosi odpowiedzialności za niemożność weryfikacji obowiązku wynikającego z art 8. ust 2 ustawy o petycjach, tym bardziej, że organ podjął wszelkie działania zmierzające do rozwiązania niewłaściwej sytuacji, powstałej bez jego winy. Przedmiotowe wyjaśnienia uznano za przyczynę powstałej nieprawidłowości, bowiem to na organie administracji publicznej, w tym na Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorze Zabytków, ciąży odpowiedzialność za prawidłowe realizowanie nałożonych na organ obowiązków i uprawnień, bez znaczenia pozostaje przy tym fakt powierzenia pewnych zadań innym podmiotom, w tym również na zasadzie outsourcingu.

[dowód akta kontroli str.124]

Jednocześnie analiza zawartości strony BIP WUOZ, w zakresie dotyczącym obowiązku niezwłocznego umieszczania dokumentacji odnoszących się do składanych petycji w dwóch przypadkach (poz.: 3, 6 Centralnego Rejestru Petycji) wykazała zwłokę w opublikowaniu niektórych dokumentów⁷⁸. W świetle powyższego pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny opublikowania ww. dokumentów po znacznym upływie czasu od dnia ich otrzymania/wytworzenia. W złożonych wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż odnośnie bezzwłocznej publikacji dokumentacji odnoszących się do poszczególnych petycji na stronie BIP WUOZ we Wrocławiu informuję, że w przypadku petycji z dnia 19.3.2018 zarejestrowanej pod poz. 3 w CRP, jej odwzorowanie cyfrowe zamieszczono na stronie BIP WOZ we Wrocławiu w dniu 25.06.2018 ze względu na problemy techniczne z obsługą strony BIP, którą powierzono jednostce zewnętrznej (...). W stosunku do petycji zarejestrowanej pod nr 6 stwierdzić należy analogicznie - również w tym przypadku petycja zamieszczona została, po pokonaniu niezależnych od Urzędu trudności technicznych, bezzwłocznie, manualnie. Przedmiotowe wyjaśnienia uznano za przyczynę powstałej nieprawidłowości.

[dowód akta kontroli str. 125]

Jednocześnie w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 3 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż organ kontrolowany w dniu 2 sierpnia 2018 r. dokonał modyfikacji

⁷⁸ Poz. 3 (Centralny Rejestr Petycji): petycję z datą wpływu: 19.03.2018 r. udostępniono dopiero w dniu 25.06.2018 r., link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=119636>:

poz. 6 (Centralny Rejestr Petycji): odpowiedź (pismo z dnia 19.11.2018) na petycję udostępniono dopiero w dniu 13.12.2018 r., link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=121421>.

dokumentów umieszczonych na BIP WUOZ. Niemniej jednak w aktach sprawy nie ma żadnych dokumentów otrzymanych/wytworzonych po dniu 14 czerwca 2018 r. (tj. po dniu udzielenia odpowiedzi na wniesioną petycję). W świetle powyższego pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny modyfikacji dokumentów umieszczonych na BIP WUOZ, dokonanej w dniu 2 sierpnia 2018 r. W złożonych wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż w *przypadku petycji zarejestrowanej w CRP pod nr 3 w dniu 08.08.2018 zmodyfikowano zamieszczone na BIP WUOZ we Wrocławiu odwzorowanie cyfrowe odpowiedzi na petycję na plik o lepszej jakości/rozdzielczości, wychodząc naprzeciw potrzebom odbiorców strony BIP WUOZ we Wrocławiu i dla zapewnienia transparentności postępowania. Obowiązujące przepisy prawa nie regulują tej kwestii i nie precyzują żadnych przeciwwskazań w tej materii, nie jest ona także czynnością, o której mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach, jest natomiast działaniem mającym na celu uczynienie informacji dla odbiorcy oraz prawidłową realizację dyspozycji art. 8. ust 1 ww. ustawy.* Wniesione wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

[dowód akta kontroli str. 125]

Realizacja obowiązku ochrony danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany z reguły przestrzega nałożonych obowiązków w zakresie odnoszącym się do ochrony danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję, nałożonych m.in. przez ustawę o petycjach (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy).

Niemniej jednak w jednym przypadku (poz. 9 w Centralnym Rejestrze Petycji) organ kontrolowany udostępnił dane osobowe podmiotu wnoszącego petycję, mimo braku wyrażenia przez *podmiot wnoszący* zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach. Kontrola wykazała, iż przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 9 w Centralnym Rejestrze Petycji, organ kontrolowany na BIP WUOZ⁷⁹ niewłaściwie dokonał anonimizacji danych osobowych wnoszącego w jednym z udostępnionych dokumentów (tj. w *protokole z oględzin, udostępnionym na BIP organu kontrolowanego w dniu 31.10.2019 r.*). W świetle powyższego pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o złożenie wyjaśnień w zakresie niepełnej anonimizacji danych osobowych wnoszącego petycję w ww. dokumencie. W złożonym pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 9 w CRP, w jej *odzwierciedleniu cyfrowym umieszczonym na stronie BIP WUOZ we Wrocławiu dane wnoszącego nie zostały dostatecznie zanonimizowane przez pracownika prowadzącego sprawę. Powyższe podlegać będzie działaniom naprawczym.* Jednocześnie w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 9 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż w aktach postępowania znajduje się pismo z datą wpływu: 1 październik 2019 r., w którym wnoszący petycję zwraca się do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o anonimizację danych osobowych w petycji umieszczonej na BIP WUOZ. Jak wynika

⁷⁹ Link: https://wosoib.ip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=202291 (poz. 9).

z zapisów strony BIP⁸⁰ treść petycji udostępniona w dniu 2019-09-30 (godz.: 22:20:27) została zmodyfikowana w dniu 2019-10-02 (godz.:15:00:03). W świetle powyższego pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o wskazanie przyczyny umieszczenia petycji na BIP WUOZ w dniu 30 września 2019 r. bez dokonania anonimizacji danych osobowych. W złożonych pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnieniach organ kontrolowany wskazał, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod nr 9 w CRP *odzworowanie cyfrowe petycji umieszczone zostało na stronie BIP Urzędu błędnie przez pracownika prowadzącego sprawę, bez anonimizacji danych wrażliwych wnoszącego; jak wynika z zapisów strony BIP, po interwencji wnoszącego dane wrażliwe bezzwłocznie usunięto.* Fakt anonimizacji danych osobowych dokonanej na odzworowaniu cyfrowym petycji potwierdzają zapisy strony BIP WUOZ.

[dowód akta kontroli str. 126-127, 512]

Jednocześnie ustalono, iż w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 3 i 6 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż na BIP WUOZ⁸¹ udostępniono dane osobowe osób publicznych (poz. 3: organ wykonawczy Zarządu Osiedla - Wiceprzewodniczącego Zarządu; poz. 6: Sołtysa Sołectwa) oraz nazwę podmiotu wnoszącego petycję (podmioty publiczne).

Z udzielonych przez organ kontrolowany pismem z dnia 13 października 2020 r. wyjaśnień wynika, iż przyczyną ujawnienia danych osobowych członka Zarządu Rady Osiedla był fakt, że *co do zasady - anonimizacja, polegająca na usunięciu danych wrażliwych, umożliwiających identyfikację, jest procesem służącym ukryciu danych osobowych stosowanym w przypadku osób prywatnych, i zasadniczo nie ma ona zastosowania do osób pełniących funkcje publiczne. Interpretację taką wywieść należy z orzecznictwa dotyczącego głównie dostępu do informacji publicznej (np. II SA/Kr 853/16 - Wyrok WSA w Krakowie), stosując ją w uprawniony sposób per analogiam, ze względu na tożsamy cel obu ustaw (ustawy: o dostępie do informacji publicznej i o petycjach), których naczelnym celem jest, w szczególności, poprawa funkcjonowania instytucji publicznych, zmiany przepisów prawa itd. Niewyobrażalna jest sytuacja, w której autor petycji, pełniący funkcję publiczną, może pozostać anonimowy – prowadzić by to mogło od nadużycia funkcji poprzez występowanie w podwójnej, przeciwstawnej roli w tych samych sprawach (np. organ składający – zanonimizowaną - petycję wnoszącą zastrzeżenia do funkcjonowania tegoż organu). Ponadto w złożonych wyjaśnieniach podkreślono, iż petycja wniesiona została w interesie publicznym, w związku z czym konieczność anonimizacji danych jest więc w tym przypadku wyłączona, nie podlega bowiem pod rygory art. 8. 1. ustawy o petycjach. Stąd upublicznienie danych Wiceprzewodniczącego Zarządu Osiedla jest jak najbardziej uprawnione.* Ponadto z udzielonych przez organ kontrolowany wyjaśnień wynika, iż przyczyną ujawnienia danych osobowych Sołtysa Sołectwa (...) był fakt, iż osoba pełniąca funkcję Sołtysa pełni funkcję publiczną i wykonuje zadania publiczne, w związku z czym nie podlega pod rygory art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach. Jednocześnie z udzielonych przez organ

⁸⁰ Link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=124281> (poz. 9).

⁸¹ Link: https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=191640 (poz. 3);
https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=192992 (poz. 3);
https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=194870 (poz. 6);
https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=196149 (poz. 6).

kontrolowany wyjaśnienie wynika, iż przyczyną ujawnienia nazwy podmiotu wnoszącego petycję był fakt, iż były to podmioty publiczne, które wniosły przedmiotowe petycje w interesie publicznym.

[dowód akta kontroli str. 123-124]

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień należy wskazać, iż z uzasadnienia do senackiego projektu ustawy o petycjach (Druk nr 2135, Warszawa, 18 grudnia 2013 r.) wynika, iż ujawnianie tożsamości osoby składającej petycję w danej sprawie może przyczynić się do zwiększenia aktywności innych osób w tym zakresie, a tym samym do zwiększenia udziału społeczeństwa w życiu publicznym. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż ustawodawca w przypadku składania petycji wprowadził mechanizmy zapewniające pełną jawność i transparentność procesu rozpatrywania petycji. Ustawodawca, kierując się zapewnieniem jawności procesu ich rozpatrywania, nie uwzględnił jednak możliwych zagrożeń, przede wszystkim nie przewidział sytuacji, w które petycja – ze względu na swą treść - nie powinna w całości lub w części podlegać odwzorowaniu na stronie internetowej. Ustawa stanowi jedynie, że petycja może zawierać zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 (art. 4 ust. 3 u.p.), a co za tym idzie w petycji nie należy umieszczać danych osobowych, jeżeli tej zgody nie ma.⁸² Ochrona danych osobowych przewidziana została w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1)⁸³ oraz w ustawie o ochronie danych osobowych⁸⁴. Powołane powyżej akty prawne odnoszące się do kwestii ochrony danych osobowych nie definiują ani nie używają pojęcia „osoba publiczna”. Określają one natomiast ogólne zasady przetwarzania i ochrony danych osobowych. Ich stosowanie może być w konkretnych przypadkach wyłączone, gdy wynika to z przepisów szczególnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁸⁵ *każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu jedynie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych* (art. 5 ust. 1 ustawy). Ponadto wskazać należy, iż *prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, niemniej jednak ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia*

⁸² Pani Agnieszka Piskorz – Ryń, Pani Joanna Wyporska – Frankiewicz: Wykorzystywanie prawa do petycji w sposób niezgodny z jego celem. Zagadnienia wybrane (w:) Skargi, wnioski i petycje – powszechne środki ochrony prawnej, Redakcja naukowa: Mateusz Błachucki, Grzegorz Sibiga, Wydawnictwo Administracja Publiczna.

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).

⁸⁴ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz.1781).

⁸⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.).

i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (art. 5 ust. 2 ustawy). Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁸⁶, sołtys jest organem wykonawczym w sołectwie. Na mocy ust. 3 powołanego przepisu korzysta on z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Pojęcie funkcjonariusza publicznego zostało zdefiniowane w art. 115 § 13 Kodeksu karnego⁸⁷. Przepis ten – w pkt 4 - stanowi, iż *funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wykonywania decyzji administracyjnych*. Powyższe implikuje wniosek, że dane osobowe sołtysa, o ile ściśle wiążą się z pełnioną przez sołtysa rolą publiczną i nie wkraczają w jego prywatność, podlegają ograniczonej ochronie prawnej.⁸⁸ W myśl art. 37 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *organem wykonawczym w dzielnicy (osiedlu) jest zarząd. Na czele zarządu stoi przewodniczący*. Na mocy ust. 3 powołanego przepisu *Przewodniczący zarządu korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym*. Powyższe implikuje wniosek, że również dane osobowe Wiceprzewodniczącego Zarządu Osiedla, o ile ściśle wiążą się z pełnioną przez niego rolą publiczną i nie wkraczają w jego prywatność, podlegają ograniczonej ochronie prawnej. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej *udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy* (tj. o podmiotach publicznych). Powyższe implikuje wniosek, iż petycja podlega pełnemu odwzorowaniu na stronie internetowej (także w zakresie nazwy podmiotu) w przypadku petycji składanych również przez podmioty publiczne.

W świetle powyższego przy ocenie za kontrolowane zagadnienie uwzględniono przedmiotowe wyjaśnienia, z uwagi na fakt wniesienia przedmiotowych petycji przez podmioty publiczne w interesie publicznym w ramach wykonywanych zadań publicznych.

Rozpatrywanie petycji oraz zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Ustalenia w trakcie czynności kontrolnych wykazały, iż organ kontrolowany w okresie objętym kontrolą rozpatrzył 11 petycji. W wyniku kontroli ustalono, iż organ kontrolowany w okresie objętym kontrolą (tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 14 września 2020 r.) nie zarządził łącznego rozpatrywania petycji (art. 11 ustawy o petycjach). Ponadto w wyniku kontroli ustalono, iż organ kontrolowany nie przekazywał petycji innym organom celem załatwienia.

[dowód akta kontroli str. 121, 390-392]

Kontrola wykazała, iż wszystkie petycje zostały załatwione przez organ kontrolowany zgodnie z właściwością, o której mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, bowiem przedmiot złożonych petycji mieścił się w zakresie zadań i kompetencji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W wyniku kontroli ustalono, iż petycje złożono w formie zgodnej

⁸⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

⁸⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1444).

⁸⁸ Stanowisko GIODO: <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/452/2160>.

z art. 4 ust. 1⁸⁹ ustawy o petycjach. Złożone petycje zawierały wszystkie elementy formalne, o których mowa w art. 4 ust. 2⁹⁰ i 4⁹¹ ustawy o petycjach. Przy czym w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 6 w Centralnym Rejestrze Petycji, ustalono, iż ww. petycję złożyło Sołectwo (tj. zarówno Sołtys, jak i Rada Sołecka). W petycji wskazano jedynie adres Sołtysa reprezentującego Sołectwo. Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o petycjach podanie miejsca zamieszkania bądź siedziby każdego z podmiotów wnoszących petycję jest elementem formalnym złożonej petycji, którego brak, na mocy art. 7 ust. 1 ustawy o petycjach, powoduje pozostawienie petycji bez rozpoznania. W wyjaśnieniach z dnia 13 października 2020 r. organ kontrolowany wskazał, iż przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 6 w Centralnym Rejestrze Petycji, przedmiotową petycję złożył również Sołtys wsi (...), reprezentujący Sołectwo (...), zaś rada sołecka jest ciałem wspomagającym Sołtysa (art. 36 ustawy o samorządzie gminny). Z tego względu petycji nadano bieg – złożona została przez podmiot w postaci jednostki pomocniczej gminy (...), reprezentowaną w tym przypadku przez Sołtysa (...), którego adres podany został w treści petycji – petycja spełniała przez to literalnie wyrażone w art. 4 ust. 4 wymogi ustawy o petycjach [dowód akta kontroli str. 125-126]. Złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie, mając na względzie fakt, iż rada sołecka jest ciałem wspomagającym Sołtysa, w związku z czym należało uznać że adres sołtysa jest zarazem adresem rady sołeckiej.

Kontrola wykazała, iż organ kontrolowany we wszystkich przypadkach udzielił odpowiedzi na wniesioną petycję. W wyniku kontroli stwierdzono, iż na dzień kontroli - większość zawiadomień o sposobie załatwienia petycji (oprócz petycji zarejestrowanej pod poz. 10 w Centralnym Rejestrze Petycji) zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1⁹² ustawy o petycjach oraz w art. 238⁹³ k.p.a. w związku z art. 15 ustawy o petycjach⁹⁴.

⁸⁹ Art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach: *petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.*

⁹⁰ Art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach: *petycja powinna zawierać: 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję; 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów; 3) oznaczenie adresata petycji; 4) wskazanie przedmiotu petycji.*

⁹¹ Art. 4 ust. 4 ustawy o petycjach: *petycja składana w formie pisemnej powinna być podpisana przez podmiot wnoszący petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję nie jest osoba fizyczna lub gdy petycję wnosi grupa podmiotów - przez osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję.*

⁹² Art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach: *podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej.*

⁹³ Art. 238 § 1 k.p.a.: *zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub, jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239.*

⁹⁴ Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji powinno zawierać: 1) oznaczenie podmiotu, od którego pochodzi, 2) wskazanie, w jaki sposób petycja została załatwiona, oraz 3) podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia petycji, 4) jeżeli zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym

W przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 10 w Centralnym Rejestrze Petycji ustalono, iż w aktach sprawy - na dzień kontroli - znajdowało się postanowienie nr 122/2020 z dnia 17 lutego 2020 r. o *odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zespołu folwarcznego wraz z ogrodem użytkowym położonym w Wojcieszowie*, wydane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, które następnie zostało uchylone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego postanowieniem z dnia 26 marca 2020 r. (DOZ-OAiK.650.328.2020.BP). W wydanym postanowieniu Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazał, iż z uwagi na fakt iż wnioskodawcy nie mieli przymiotu strony, wniesione żądanie powinno zostać rozpatrzone jako petycja w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach. Jak podkreślił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego: *podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ustawy o petycjach). Uzasadnienie załatwienia petycji powinno, w świetle art. 15 ustawy o petycjach w związku z art. 238 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego odnosić się zarówno do kwestii faktycznych i prawnych. Powinno być ono konkretne i traktować odrębnie o każdej kwestii podniesionej w petycji, tak aby żadna z nich nie została pominięta. Na mocy odpowiednio stosowanych, zgodnie z art. 15 ustawy o petycjach zasad ogólnych postępowania administracyjnego uzasadnienie sposobu załatwienia petycji powinno świadczyć o ustaleniu przez organ prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), wzbudzać zaufanie adresata zawiadomienia do podmiotu rozpatrującego petycję (art. 8 k.p.a.) informować o istotnych kwestiach prawnych i faktycznych związanych z rozpatrywaną petycją (art. 9 k.p.a.) oraz przekonywać do trafności wybranego przez podmiot sposobu załatwienia petycji (art. 11 k.p.a.)*. Ponadto Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w uzasadnieniu wydanego postanowienia wskazał, iż z uwagi na to, że zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji nie jest decyzją, postanowieniem ani aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącej przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, brak jest podstaw prawnych do wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania jako sposobu załatwienia petycji. Należy więc wyeliminować zaskarżone postanowienie z obrotu prawnego.

[dowód akta kontroli str.215-217, 571-572]

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż nie można uznać, iż postanowienie nr 122/2020 z dnia 17 lutego 2020 r. o *odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zespołu folwarcznego wraz z ogrodem użytkowym położonym w Wojcieszowie*, wydane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, było zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniesionej petycji. Postanowienie nie zawierało wszystkich elementów, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach oraz w art. 238 § 1 k.p.a. w związku z art. 15 ustawy o petycjach, bowiem organ kontrolowany w odpowiedzi na petycję nie odniósł się do jej przedmiotu, a jedynie do legitymacji osób wnoszących petycję. Podkreślić należy, iż *podmiot rozpatrujący petycję zawiadamia podmiot wnoszący petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 13 ustawy o petycjach)*. W związku z czym

uzasadnienie załatwienia petycji powinno, w świetle art. 15 ustawy o petycjach w związku z art. 238 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego odnosić się zarówno do kwestii faktycznych i prawnych, co również podkreślił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w uzasadnieniu wydanego postanowienia. Jak wykazała kontrola organ kontrolowany postanowieniem nr 122/2020 z dnia 17 lutego 2020 r. nie zawiadomił o sposobie rozpatrzenia petycji (nie zawarł tym samym uzasadnienia faktycznego i prawnego nawiązującego do przedmiotu petycji), bowiem nie odniósł się do przedmiotu petycji, tylko do legitymacji wnioskodawców. Ponadto jak wynika z ustaleń kontroli przedmiotowe postanowienie wydane przez organ kontrolowany zostało uchylone przez organ II instancji.

Podkreślenia wymaga, iż organ kontrolowany w dniu 26 listopada 2020 r. (o godzinie 11:21:48) dokonał modyfikacji strony BIP WUOZ⁹⁵ w zakresie odnoszącym się do umieszczonej na stronie odpowiedzi na petycję (poz.10 w Centralnym Rejestrze Petycji). Jako odpowiedź na petycję - na BIP WUOZ umieszczono również pismo z dnia 16 listopada 2020 r., czyli pismo sporządzone po dniu wykonywania czynności kontrolnych (oprócz postanowienia nr 122/2020 z dnia 17 lutego 2020 r. *o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wpisu do rejestru zespołu folwarcznego wraz z ogrodem użytkowym położonym w Wojcieszowie*, wydane przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków⁹⁶). W świetle powyższego należy stwierdzić, iż organ kontrolowany podjął działania naprawcze.

[dowód akta kontroli str. 697-702]

Jednocześnie w przypadku petycji zarejestrowanej pod poz. 2 w Centralnym Rejestrze Petycji, ustalono, iż na BIP WUOZ⁹⁷ udostępniono pismo z dnia 8 grudnia 2017 r. (symbol 5140.144.2017.KM), stanowiące informację o sposobie załatwienia petycji. Niemniej jednak z przekazanej dokumentacji sprawy wynikało, iż podmiot wnoszący petycję został poinformowany o sposobie jej załatwienia pismem o powyższym symbolu, opatrzonym datą: *11.2017 r.* W związku z powyższym pismem z dnia 1 października 2020 r. zwrócono się do organu kontrolowanego o odniesienie się do powyższych rozbieżności w zakresie daty zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia. Ponadto proszono o przesłanie uwierzytelnionej kopii pisma, którym faktycznie zawiadomiono wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia, jeśli nie było to pismo opatrzone datą: *11.2017 r.* W wyjaśnieniach z dnia 13 października 2020 r. organ kontrolowany wskazał, iż *w przypadku petycji zarejestrowanej w CRP pod nr 5 informuję, że zarówno z informacji zamieszczonych na stronie BIP, jak i z dokumentacji sprawy, pozostającej w zasobach Urzędu wynika, że podmiot wnoszący petycję poinformowany został o jej załatwieniu pismem z dnia 08.12.2017, wysłanym listem zwykłym za pośrednictwem operatora pocztowego (WRiD.5140.144.2017.KM).* Do wyjaśnień dołączono potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię pisma z dnia 8 grudnia 2017 r. [dowód akta kontroli str. 123]. Złożone wyjaśnienia uwzględniono przy ocenie za kontrolowane zagadnienie.

⁹⁵ Link: <https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/?id=126001> (poz. 10);

https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=266946 (poz.10).

⁹⁶ Link: https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=266942 (poz. 10 Postanowienie DWKZ).

⁹⁷ Link: https://wosoz.ibip.wroc.pl/public/get_file_contents.php?id=185896 (poz. 2).

W zakresie wysyłania zawiadomień o sposobie załatwienia petycji ustalono, iż w 10 przypadkach (poz. 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10 *Centralnego Rejestru Petycji*) na egzemplarzu pisma przeznaczonego do włączenia do akt sprawy (uwierzytelnione kopie przekazane kontrolującym) nie zamieszczano informacji co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenia dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia, mimo obowiązku wynikającego z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej. Z tym że w jednym przypadku (poz. 4 *Centralnego Rejestru Petycji*) w aktach udostępnionych kontrolerom znajdowało się zwrotne potwierdzenie odbioru wysłanego zawiadomienia. W jednym przypadku (poz. 11 *Centralnego Rejestru Petycji*) na egzemplarzu pisma udostępnionym kontrolerom znajdowała się adnotacja: *wysłano (...)* *ePUAP* [dowód: akta kontroli str. 411-412,429-430, 451,455-456,468-469,480-482, 497-499,501-504, 518, 571-572, 585].

C. Terminowość postępowań w sprawie rozpatrzenia petycji

W wyniku kontroli ustalono, iż organ kontrolowany udzielił odpowiedzi na wniesione petycje w terminie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Nie zaszła przesłanka do zastosowania dyspozycji art. 10 ust. 3 ustawy o petycjach.

[dowód akta kontroli str. 394-586]

TEMAT III. Rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Wykonywanie zadań w powyższym zakresie oceniam *pozytywnie z nieprawidłowościami*. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

A. Organizacja dostępu do informacji publicznej

W okresie objętym kontrolą, w WUOZ we Wrocławiu nie przyjęto sformalizowanych zasad dotyczących rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, opierając się w tym zakresie na regulacjach określonych przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹⁸. Jak wyjaśnił Zastępca DWKZ w kwestii przyjętej praktyki przy rozpoznawaniu wniosków o udostępnienie informacji publicznej w WUOZ we Wrocławiu *standardowa procedura polega na rejestracji wniosku w Kancelarii Urzędu, dekretacji na pracownika, który rozpoznaje, czy wniosek dotyczy w istocie udzielenia informacji publicznej, oraz – w zależności od rozpoznania – wezwanie do wykazania interesu społecznego, zebranie informacji i jej udzielenie, udzielenie informacji, iż wniosek nie dotyczy informacji publicznej, udzielenie informacji, iż organ nie posiada żądanych informacji, lub*

⁹⁸ T.j. Dz. U. z 2019, poz. 1429 z późn.zm., dalej jako: u.d.i.p.

wydania decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej – w terminie przewidzianym przepisami u.d.i.p. [dowód: akta kontroli str. 16, 174].

Jak ustalono, DWKZ we Wrocławiu wyznaczył osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań z zakresu udostępniania informacji publicznej. Prowadzenie spraw związanych z udzielaniem informacji publicznej w WUOZ we Wrocławiu oraz nadzór nad Delegaturami w tym zakresie, DWKZ we Wrocławiu powierzył Zastępcy DWKZ (pkt 2 pisma z dnia 2 stycznia 2017 r.). Za realizację wniosków w Delegaturach WUOZ - w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu odpowiedzialni są pracownicy Delegatur, co potwierdziły przekazane w toku kontroli przykładowe zakresy czynności pracowników⁹⁹ [dowód: akta kontroli str. 52-60].

W okresie objętym kontrolą, w WUOZ we Wrocławiu nie prowadzono centralnego rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wnioski rejestrowane były elektronicznie w WUOZ we Wrocławiu oraz Delegaturach w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu, w spisach spraw w klasie „1331”, według hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt „*Udostępnianie informacji publicznej*”, co jest zgodne z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy¹⁰⁰.

Kontrola wykazała, że przekazane do kontroli prowadzone spisy spraw (obejmujące badane postępowania w okresie objętym kontrolą) zawierają niezbędne elementy (rubryki) wymagane przepisem § 53 ust. 1 instrukcji kancelaryjnej¹⁰¹, niemniej jednak, w większości przypadków zamieszczone w spisach dane i informacje nie odzwierciedlają stanu faktycznego wynikającego z dokumentacji akt przekazanych spraw. Na ocenę zagadnienia wpłynęły poniższe ustalenia:

Stwierdzono rozbieżności pomiędzy wskazaną w spisach spraw datą pisma wszczynającego sprawę a faktyczną datą wpływu pisma do organu, wskazaną na prezentacie, w poniższych przypadkach:

- WUOZ.1331.95.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 20.12.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 31.12.2018 r.
- WUOZ.1331.96.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 14.12.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 31.12.2018 r.

⁹⁹ Przedłożono 2 dokumenty stanowiące zakresy czynności: zakres z dnia 10.09.2020 r. Pani Moniki Popowskiej - starszego inspektora ds. zabytków ruchomych w WUOZ Delegaturze w Jeleniej Górze (pkt 14 zakresu obowiązków – udzielanie informacji publicznej) oraz zakres z dnia 31.08.2020 r. Pana Jędrzeja Musiała – inspektora do spraw zabytków nieruchomych i obrony cywilnej w WUOZ Delegaturze w Wałbrzychu (pkt 14 zakresu obowiązków – udzielanie informacji publicznej).

¹⁰⁰ Wykaz stanowi załącznik nr 5 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U z 2011, nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem).

¹⁰¹ Stanowiącej załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011, Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem), dalej jako: Instrukcja kancelaryjna.

- JG/N.1331.34.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 08.10.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 10.10.2018 r.
- JG/N.1331.35.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 09.10.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 10.10.2018 r.
- JG/N.1331.38.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 19.10.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 22.10.2018 r.
- L/N.1331.1.2018: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 05.02.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 08.02.2018 r.
- WUOZ.1331.3.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 07.01.2019 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 09.01.2019 r.
- WUOZ.1331.32.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 15.03.2019 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 19.03.2019 r.
- WUOZ.1331.101.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 12.12.2019, a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 16.12.2019 r.
- W/N.1331.1.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 17.12.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 18.12.2019 r.
- W/N.1331.3.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 18.12.2018 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 19.12.2019 r.
- W/N.1331.22.2019: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 17.12.2019 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 30.01.2020 r.
- WUOZ.1331.2.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 30.12.2019 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło 03.01.2020 r.
- WUOZ.1331.3.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 07.01.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło 30.12.2019 r.
- WUOZ.1331.34.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 27.08.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło 31.08.2020 r.
- L/N.1331.9.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 31.08.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 03.09.2020 r.
- W/N.1331.1.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 10.01.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło 15.01.2020 r.
- W/N.1331.13.2020: jako datę wpływu wniosku wskazano dzień 21.07.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo wpłynęło w dniu 23.07.2020 r.

Stwierdzono także, w poniższych przypadkach, rozbieżności pomiędzy datą ostatecznego załatwienia sprawy wskazaną w spisach spraw a datą faktyczną załatwienia spraw, wynikającą z dokumentów przekazanych na potwierdzenie wysyłki odpowiedzi:

- WUOZ.1331.5.2018: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 23.01.2018 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 25.01.2018 r.
- WUOZ.1331.90.2018: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 13.12.2018 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 14.12.2018.
- JG/N.1331.1.2018: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 16.01.2018 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 22.01.2018.
- L/N.1331.1.2018: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 15.02.2018 r., tymczasem były 2 pisma (z 15.02. i z 23.02), zatem sprawę załatwiono ostatecznie 23.02.2018 r.

- W/N.1331.32.2018: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 03.01.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła 04.01.2019 r.
- WUOZ.1331.2.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 22.01.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 23.01.2019 r.
- WUOZ.1331.3.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 23.01.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 24.01.2019 r.
- WUOZ.1331.72.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 05.09.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 06.09.2019 r.
- WUOZ.1331.100.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 13.01.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 14.01.2020 r.
- WUOZ.1331.101.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 13.01.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 14.01.2020 r.
- L/N.1331.10.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 21.02.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 13.12.2019 r.
- JG/N.1331.2.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 24.01.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 25.01.2019 r.
- W/N.1331.12.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 16.10.2019 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 17.10.2019 r.
- W/N.1331.22.2019: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 16.01.2020 r., a z akt sprawy wynika, że pismo odebrano osobiście 10.02.2020 r.
- WUOZ.1331.34.2020: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 14.09.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła 15.09.2020 r.,
- JG/N.1331.22.2020: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 09.09.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła 14.08.2020 r.,
- L/N.1331.9.2020: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 14.09.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 15.09.2020 r.,
- W/N.1331.1.2020: jako datę zakończenia sprawy wskazano dzień 05.02.2020 r., a z akt sprawy wynika, że wysyłka pisma nastąpiła w dniu 03.02.2020 r.

Wobec powyższych ustaleń wskazać należy, że datą zakończenia postępowania o udzielenie informacji publicznej jest data nadania przez podmiot zobowiązany odpowiedzi zawierającej żadaną informację publiczną. Zatem data wysyłki, jeśli była ostatnią czynnością, powinna być datą ostatecznego załatwienia sprawy wskazaną w spisie.

W poniższych przypadkach stwierdzono również rozbieżności w zakresie faktycznego wnioskodawcy pism:

- W/N.1331.21.2018: wpisany wnioskodawca - Pani Barbara B., a z akt sprawy wynika, że Burmistrz Miasta Duszniki Zdrój,
- WUOZ.1331.3.2020: wpisany wnioskodawca: WUOZ Jelenia Góra. a z akt sprawy wynika, że Pan Tadeusz K.

Również informacje (fakultatywne) o sposobie załatwienia sprawy wskazane w spisach odbiegają od faktycznego sposobu ich załatwienia lub nie wyczerpują informacji o sposobie załatwienia sprawy. W poniższych przypadkach:

- WUOZ.1331.5.2018: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „brak informacji publicznej”, a z akt sprawy wynika, że wniosek został załatwiony przez wskazanie, że przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej.

- WUOZ.1331.95.2018: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „częściowo udzielono, w części brak informacji publicznej”, a z akt sprawy wynika, że częściowo udzielono, w części nie stanowi informacji publicznej.
- JG/N.1331.59.2018: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „odpowiedziano mailowo”.
- W/N.1331.21.2018: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „odmowa udostępnienia”, a z akt sprawy wynika, że poinformowano, że wnioskodawca jest stroną, więc przysługuje mu inny tryb dostępu (wgląd do akt).
- W/N.1331.32.2018: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „wysłano poza e-dokiem”.
- WUOZ.1331.32.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „w części udostępniono, w części brak informacji publicznej”, a z akt sprawy wynika, że w części udostępniono, a w części poinformowano, że nie stanowi informacji publicznej.
- WUOZ.1331.51.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „brak informacji publicznej”, a z akt sprawy wynika, że udzielono informacji, iż przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej.
- WUOZ.1331.101.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „udzielono informacji”, a z akt sprawy wynika, że poinformowano, iż organ nie posiada przedmiotu żądania.
- L/N.1331.9.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „informacja publiczna”.
- W/N.1331.3.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „informacja publiczna”, a z akt sprawy wynika, że poinformowano, iż żądanie nie stanowi informacji publicznej.
- W/N.1331.12.2019: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „informacja publiczna”, a z akt sprawy wynika, że poinformowano, iż żądanie nie stanowi informacji publicznej.
- L/N.1331.9.2020: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „informacja publiczna”
- W/N.1331.13.2020: jako sposób załatwienia sprawy wskazano „informacja publiczna”.

Odnosząc się do stwierdzonych rozbieżności w prowadzonych spisach spraw stwierdzić należy, że sposób w jaki są prowadzone - nie ułatwia monitorowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw. Spis spraw powinien odzwierciedlać faktyczny przebieg załatwiania spraw, umożliwiając również ustalenie terminowości załatwienia sprawy, bez konieczności wglądu w akta sprawy. Również nadawanie dwóch sygnatur postępowania w jednej sprawie, o czym będzie mowa w dalszej części wystąpienia, powoduje ryzyko niezgodności w ustaleniu faktycznej liczby rozpatrzonych wniosków. Jak wyjaśnił Zastępca DWKZ: *każda sprawa rejestrowana jest przez kancelarię Urzędu we Wrocławiu i Delegaturach, następnie, po dekretacji, przekazywana pracownikowi prowadzącemu; sposób załatwienia poszczególnych spraw określany jest w rubryce UWAGI (sposób załatwienia) przez pracownika prowadzącego sprawę. Pracownik wpisuje datę odpowiedzi, termin i sposób załatwienia sprawy. Ewentualne nieścisłości w tych kwestiach spowodowane być mogą czynnikiem ludzkim [dowód: akta kontroli str. 175].* Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, że brak prowadzonego centralnego rejestru wniosków i prowadzenie wyłącznie spisów spraw, przy tak dużej ilości wpływających do WUOZ wniosków, utrudnia koordynację¹⁰²

¹⁰² W myśl pkt 10 standardów kontroli zarządczej stanowiących zał. do komunikatu Nr 23 MF z dnia 16 grudnia 2009 r. - procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, co potwierdzają ustalenia kontroli.

B. Rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej

W oparciu o przekazane kontrolującym przez Zastępcę DWKZ informacje dotyczące ilości rozpatrzonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej tj. 824 wnioski załatwione pozytywnie udostępnieniem informacji publicznej, 20 wniosków załatwionych udzieleniem informacji, że przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej, organ nie jest w jej posiadaniu lub częściowym udzieleniem odpowiedzi, 18 wniosków zakończonych decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej (w związku z wydanymi decyzjami w 3 przypadkach wniesiono odwołanie) [dowód: akta kontroli str. 17] dokonano wyboru próby do kontroli.

Jako próbę wytypowano 30 postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej (5 pierwszych i 5 ostatnich postępowań z danego roku); 5 postępowań, gdzie w odpowiedzi na wniosek wskazano na brak posiadania przez kontrolowanego żądanych informacji lub przekazano informację o tym, że przedmiot wniosku nie stanowi informacji publicznej (co czwartą sprawę począwszy od sprawy zarejestrowanej jako pierwsza) oraz 11 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, przy czym próbę do kontroli stanowią wszystkie 3 decyzje, od których wniesiono odwołanie oraz co druga decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej począwszy od sprawy zarejestrowanej jako pierwsza. Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

W toku kontroli kontrolującym udostępniono wydruk spisów spraw oraz wybraną w drodze próby dokumentację: 30 postępowań zakończonych udostępnieniem informacji publicznej, 11 postępowań, gdzie w odpowiedzi na wniosek wskazano na brak posiadania przez kontrolowanego żądanych informacji lub przekazano informację o tym, że przedmiot wniosku nie stanowi informacji publicznej oraz 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej - łącznie 56 spraw. DWKZ wyjaśnił przy tym, że *ewentualne nieścisłości w stanie liczbowym wniosków wynikają z błędnej klasyfikacji wniosku przez pracownika, podczas jego rejestracji w systemie. Po weryfikacji nie ma możliwości przekwalifikowania pisma (np. wstępna kwalifikacja: brak informacji publicznej, decyzja o odmowie udostępnienia informacji – informacja została jednak udzielona, informacja plus brak informacji zakwalifikowane wstępnie jako informacja itp.)* [dowód: akta kontroli str. 49].

Z uwagi na stwierdzone przez kontrolerów rozbieżności dotyczące ilości spraw wykazanych w piśmie z dnia 9 września 2020 r. z przekazaną dokumentacją oraz spisami spraw w klasie 1331, kontrolerzy wystąpili o wyjaśnienie powyższych rozbieżności [dowód: akta kontroli str. 84]. Zastępca DWKZ złożył następujące wyjaśnienia: *Przekazane uprzednio dane nie są właściwe i wynikają z oczywistej omyłki rachunkowo-pisarskiej wynikającej z*

niewłaściwego odczytania wniosku – jako okres obliczeń przyjęto okres wskazany dla okresu kontrolowanego w zakresie petycji, a więc lata 2016-2020. Poniżej przekazuję właściwe dane dotyczące udzielonych informacji publicznych za lata 2018-2020: ilość spraw zakończonych udostępnieniem informacji publicznej – 488, ilość spraw zakończonych wskazaniem na brak posiadania żądanych informacji lub wskazaniem, że przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej - 12 (w tym sprawy zakończone częściowym udzieleniem informacji), ilość spraw zakończonych odmową udostępnienia informacji publicznej – 16, ilość wniesionych odwołań od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej – 3 [dowód: akta kontroli str. 174-175].

Mając na uwadze, że organ kontrolowany przekazał uprzednio (w dniu 17 września 2020 r.) dokumentację przeprowadzonych postępowań, kontrolą objęto wszystkie wnioski, w tym również wnioski, które wpłynęły w 2017 r.¹⁰³ zważywszy, że zostały zaewidencjonowane w spisie spraw prowadzonym w 2018 r. i ich załatwienie nastąpiło w 2018 r. tj. w okresie objętym kontrolą.

Kontroli poddano zatem ogółem 56 wniosków o udzielenie informacji publicznej. Analiza badanych akt spraw wykazała następujące sposoby załatwienia wniosków:

- 27 wniosków załatwiono udzielając informacji publicznej¹⁰⁴,
- 1 wniosek załatwiono poprzez pismo informujące, że wnioskodawca jest stroną, więc przysługuje mu inny tryb dostępu do informacji¹⁰⁵,
- 1 wniosek załatwiono poprzez udostępnienie informacji w formie wglądu do akt¹⁰⁶,
- 1 wniosek załatwiono częściowo udzielając informacji, w pozostałej części wzywając do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego¹⁰⁷,
- 4 wnioski załatwiono poprzez udzielenie informacji, że organ nie posiada żądanej informacji publicznej¹⁰⁸,
- 4 wnioski załatwiono poprzez udzielenie informacji, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej¹⁰⁹,
- 3 wnioski załatwiono częściowo udzielając żądanej informacji, a w pozostałej części wniosku informując, że informacja nie stanowi informacji publicznej lub organ nie jest w jej posiadaniu¹¹⁰,
- 15 wniosków załatwiono odmową udostępnienia informacji publicznej¹¹¹.

¹⁰³ WUOZ.1331.1.2018 (wniosek z dnia 20 grudnia 2017 r.) oraz WUOZ.1331.2.2018 (wniosek z dnia 18 grudnia 2017 r.)

¹⁰⁴ WUOZ.1331.1.2018, WUOZ.1331.3.2018, WUOZ.1331.96.2018, WUOZ.1331.97.2018, WUOZ.1331.98.2018, JG/N.1331.1.2018, JG/N.1331.59.2018, W/N.1331.32.2018, WUOZ.1331.2.2019, WUOZ.1331.3.2019, WUOZ.1331.100.2019, L/N.1331.9.2019, L/N.1331.10.2019, JG/N.1331.2.2019, JG/N.1331.46.2019, W/N.1331.1.2019, W/N.1331.22.2019, WUOZ.1331.1.2020, WUOZ.1331.2.2020, WUOZ.1331.3.2020, WUOZ.1331.34.2020, JG/N.1331.1.2020, JG/N.1331.22.2020, L/N.1331.8.2020, L/N.1331.9.2020, W/N.1331.1.2020, W/N.1331.13.2020.

¹⁰⁵ W/N.1331.21.2018.

¹⁰⁶ LN.1331.1.2018.

¹⁰⁷ WUOZ.1331.2.2018.

¹⁰⁸ WUOZ.1331.90.2018, WUOZ.1331.1.2019, WUOZ.1331.81.2020, WUOZ.1331.101.2019.

¹⁰⁹ WUOZ.1331.5.2018, WUOZ.1331.51.2019, W/N.1331.3.2019, W/N.1331.12.2019.

¹¹⁰ WUOZ.1331.95.2018, WUOZ.1331.32.2019, WUOZ.1331.72.2019.

¹¹¹ JG/N.1331.28.2018, JG/N.1331.29.2018, JG/N.1331.30.2018, JG/N.1331.33.2018, JG/N.1331.34.2018, JG/N.1331.35.2018, JG/N.1331.36.2018, JG/N.1331.37.2018, JG/N.1331.38.2018, JG/N.1331.40.2018, JG/N.1331.42.2018, JG/N.1331.43.2018, JG/N.1331.44.2018, JG/N.1331.45.2018, WZN.1331.8.2020

W każdym z przypadków zakończonych udostępnieniem przedmiotu żądania, organ prawidłowo kwalifikował, że przedmiot wniosku stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. podlegającą udostępnieniu w formie czynności materialno - technicznej (WUOZ.1331.1.2018, WUOZ.1331.2.2018, WUOZ.1331.3.2018, WUOZ.1331.96.2018, WUOZ.1331.97.2018, WUOZ.1331.98.2018, JG/N.1331.1.2018, JG/N.1331.59.2018, W/N.1331.32.2018, WUOZ.1331.2.2019, WUOZ.1331.3.2019, WUOZ.1331.100.2019, L/N.1331.9.2019, L/N.1331.10.2019, JG/N.1331.2.2019, JG/N.1331.46.2019, W/N.1331.1.2019, W/N.1331.22.2019, WUOZ.1331.1.2020, WUOZ.1331.2.2020, WUOZ.1331.3.2020, WUOZ.1331.34.2020, JG/N.1331.1.2020, JG/N.1331.22.2020, L/N.1331.8.2020, L/N.1331.9.2020, W/N.1331.1.2020, W/N.1331.13.2020), w formie wglądu do akt (LN.1331.1.2018), bądź dostęp ten przysługuje w innym trybie (W/N.1331.21.2018).

Kontrola wykazała, że w pięciu na sześć badanych przypadkach zakończonych udzieleniem informacji, że przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej, organ kontrolowany prawidłowo kwalifikował, że żądanie to nie stanowi informacji publicznej [sprawy o sygnaturach: WUOZ.1331.5.2018, WUOZ.1331.95.2018 (w części udostępniono), WUOZ.1331.32.2019 (w części udostępniono), WUOZ.1331.51.2019, W/N.1331.3.2019].

W jednym przypadku (W/N.1331.12.2019), w którym organ kontrolowany poinformował wnioskodawcę, że żądanie nie stanowi informacji publicznej, podstawą do nieuznania informacji, o którą wystąpił wnioskodawca była błędna przesłanka. Wnioskiem z dnia 3 października 2019 r. wnioskodawca, Fundacja „...”, zwróciła się do Delegatury WUOZ w Wałbrzychu o udostępnienie dwóch dokumentów, stanowiących inwentaryzację dendrologiczną, związaną z rewitalizacją parku młodzieżowego w Świdnicy. Jak wynika z pisma z dnia 15 października 2019 r. kończącego postępowanie, dokumenty, które były przedmiotem żądania, były w posiadaniu organu, bowiem były przedmiotem opinii konserwatorskiej. Organ kontrolowany stanął jednak na stanowisku, że dokumentacja ta nie stanowi informacji publicznej, wskazując, że „*informację publiczną stanowi materiał przetworzony przez organ prowadzący dane postępowanie, nie zaś materiał na podstawie którego organ wydał decyzję*”. Jednocześnie, powołując się na art. 14 u.d.i.p. wskazano, że z uwagi na duży format załączników nie jest możliwe udostępnienie żądanych dokumentów.

W wyniku kontroli ustalono, iż dokumenty te posiadały walor informacji publicznej. Jak wynika z treści odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy, o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zwróciła się do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Gmina Świdnica, która przedłożyła wniosek z załączoną dokumentacją, stanowiącą inwentaryzację dendrologiczną. Gmina była zamawiającym wykonanie dokumentacji dendrologicznej, co oznacza, że wykonanie dokumentacji finansowane było ze środków publicznych. Skoro informacja o wydatkowaniu środków publicznych stanowi informację publiczną, dotyczy bowiem "sprawy publicznej", uznać więc należy, że informacja zawarta w dokumentach miała walor "danych publicznych", które przyjęły kształt dokumentów urzędowych. Informacja zawarta w dokumentach miała zatem charakter informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto, jak wynika z akt sprawy, wnioskodawcą była

fundacja, która miała interes w pozyskaniu informacji, bowiem działania na rzecz ochrony środowiska stanowią cel statutowy tej fundacji.

W świetle powyższych ustaleń zwrócono się o złożenie wyjaśnienia, dlaczego organ kontrolowany uznał, że dokumenty, będące przedmiotem żądania nie stanowią informacji publicznej oraz wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy uznaniem, że przedmiot żądania nie stanowi informacji publicznej, a odwołaniem się w piśmie do art. 14 ust. 2 u.d.i.p., który dotyczy formy udostępniania dokumentów, uprzednio zakwalifikowanych jako stanowiące informację publiczną, podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Przy czym zauważyć należy, że organ nie wskazał, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona, zgodnie z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Zastępca DWKZ udzielił następującego wyjaśnienia: *W sprawie oznaczonej sygnaturą W/N.1331.12.2019 informuję, że załącznik do wniosku o udzielenie informacji publicznej, który jest wytworem innego organu administracji publicznej, nie może stanowić informacji publicznej jako wytworu działalności DWKZ. O ile ogólną zasadą jest, że informacją publiczną jest każdy dokument wytworzony przez organ administracji publicznej, to należałoby przyjąć, że to dany organ dysponuje wiedzą i oceną, czy posiadany dokument jest informacją publiczną o dostępie ogólnym czy objęty jest np. klauzulą tajności. W przedmiotowej sprawie dokument, który - zdaniem jednostki kontrolowanej - ma walor informacji publicznej, nie był wytworem działalności DWKZ. W oparciu o fakt, że organy działają w oparciu i na podstawie przepisów prawa, nie znaleziono podstaw do uznania, iż wskazany dokument miałby podstawy do upublicznienia. W takim przypadku wnioskodawca winien zwrócić się z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej do organu który dany dokument wytworzył, w tym przypadku zlecił opracowanie, tj. do Gminy Miejskiej Świdnica. Zgodnie z orzeczeniem SKO we Wrocławiu z dnia 12 września 2002 r. (SKO 4541/3/02 OSS 2002/4/98), że udzielenie informacji publicznej jest czynnością materialnotechniczną. Oznacza to, że nie można zobowiązywać innego podmiotu do udzielenia informacji na temat dokumentu, który znalazł się w posiadaniu innego organu administracji zgodnie z prawem. Skoro zatem nie ma możliwości, aby w drodze jakiegokolwiek zobowiązania, w tym administracyjnego (decyzja, postanowienie), zobowiązano inny podmiot administracji publicznej do udostępnienia wnioskodawcom dokumentów mających walor informacji publicznej, to należy wskazać, iż to organ posiadający daną informację bada o podstawach i dopuszczalności jej udostępnienia. Jak wskazano wyżej, dany dokument nie był wytworem DWKZ, zatem uznano, iż to Gmina w stosownym trybie w oparciu o odpowiednie podstawy prawne winna udostępnić wnioskodawcy żądane informacje (...). Odnosząc się bezpośrednio do treści przytoczonego przypadku stwierdzić należy, iż o ile - (co należy podkreślić) prawdopodobnie - informacja zawarta w „dokumentach”, pod którym to pojęciem kontrolujący być może miał na myśli opracowanie dendrologiczne, ma charakter publiczny, o tyle informacja ta, będąca de facto bogatą, specjalistyczną wiedzą na temat konkretnego założenia zieleni, nie przenosi się w żaden niemal sposób w postaci i zasób informacji zawarty w wytworzonych w tej sprawie przez DWKZ dokumentach (zakres i zasób informacji opracowania dendrologicznego w żaden sposób nie odpowiada informacji zawartej w stanowisku organu [opinii/uzgodnieniu/decyzji] wydanemu na jej podstawie, i podlegającemu bezdyskusyjnemu udostępnieniu). (‘’) przepisy u.d.i.p. pozostają bez związku ze statutowymi celami fundacji działającej na rzecz ochrony środowiska, która to ogólnie pojęta ochrona środowiska wykazuje trudne do udowodnienia związku z inwentaryzacją dendrologiczną Parku Młodzieżowego w Świdnicy; sytuacja może wręcz świadczyć o próbie nadużycia u.d.i.p poprzez darmowe (zarówno pod względem czasu*

wykonania kopii, jak i materiałów) pozyskania fachowej dokumentacji przez podmiot postronny. Co istotne - rzezone opracowanie, wytworzone w toku postępowania prowadzonego przez Gminę Świdnica, jest indywidualnym dziełem jego autorów, a tym samym podlega rygorom ochronnym na podstawie przepisów ustawy o prawie autorskim. (...) Informacja o formacie i braku możliwości jego udostępnienia była natomiast informacją dodatkową w sprawie [dowód: akta kontroli str. 179-180].

Z powyższym stanowiskiem organu nie sposób się zgodzić. Na gruncie art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 u.d.i.p. Zgodnie z prezentowaną linią orzecniczą informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu wykonującego władzę publiczną, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich. Jak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 marca 2008 r.¹¹² Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest również i to w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 lutego 2009 r.¹¹³ Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach, że przesłanką nieuznania informacji jako publicznej jest fakt niewytworzenia przez organ tej informacji, nie jest podstawą do kwalifikacji, że przedmiot żądania nie stanowił informacji publicznej. Ograniczenia dostępu do informacji reguluje przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Organ nie odmówił jej udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto, również informacja skierowana do wnioskodawcy nie wskazuje na uzasadnienie podniesione przez organ w wyjaśnieniach. Organ kontrolowany nie wykazał jednoznacznie, że dokumentacja dendroliczna, o którą wnosił wnioskodawca nie jest informacją publiczną, ani w piśmie kierowanym do wnioskodawcy, ani w wyjaśnieniach. Na marginesie należy również zauważyć, że w sprawie WUOZ.1331.72.2019 organ udostępnił wniosek inwestora planowanej budowy drogi (...) o wydanie decyzji konserwatorskiej dla tej inwestycji (..) – dokument nie wytworzony przez WUOZ, argumentując swoje stanowisko, że dokument dotyczył sprawy publicznej, przywołując stanowisko sądu sygn. akt II SA 1956/02, w którym Sąd zawarł tezę, iż "Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 61 Konstytucji RP

¹¹² II SAB/Kr 122/07, LEX nr 515329.

¹¹³ II SAB/Wa 145/08, LEX nr 545827.

informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość nie wytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów". W świetle powyższego stwierdzono, że stanowisko organu kontrolowanego co do przyjętych zasad kwalifikacji przedmiotu informacji jest niekonsekwentne.

Kontrola wykazała, że w przypadkach, kiedy organ kontrolowany nie był w posiadaniu informacji, o którą wносił wnioskodawca, prawidłowo zawiadamiał wnioskodawcę zwykłym pismem [(WUOZ.1331.90.2018, WUOZ.1331.1.2019, WUOZ.1331.72.2019 (w części udostępniono), WUOZ.1331.81.2020 oraz WUOZ.1331.101.2019)].

W toku kontroli ustalono, iż w sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.2.2018, w części żądania, które było przedmiotem wniosku, organ kontrolowany wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego (pkt 4 pisma), w terminie 14 dni licząc od daty otrzymania pisma. Z akt sprawy nie wynika, aby organ podejmował dalsze czynności w sprawie. Jak wyjaśnił Zastępca DWKZ, *wnoszący odstąpił od wykazania interesu publicznego dla części żądania, korzystając ze wskazania udostępnienia informacji publicznej zawartego w pkt.4 pisma - możliwość skorzystania z zasobów dokumentacji zgromadzonej w archiwum WUOZ we Wrocławiu dla uzyskania żądanych informacji, objętych wezwaniem. Wnoszący odstąpił od wykazania interesu publicznego, uzyskał objęte wezwaniem informacje w zasobach Urzędu, których wykonanie uprzednio próbował scedować na organ (naniesienie danych na mapie); w tym stanie rzeczy organ nie miał podstaw do podejmowania dalszych czynności w sprawie [dowód: akta kontroli str. 175]. Wyjaśnienie zostało uwzględnione, bowiem wskazuje, że informacja ostatecznie została wnioskodawcy udostępniona. Dostęp do informacji publicznej realizowany jest w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.). Oznacza to, że wnioskodawca zainteresowany uzyskaniem dostępu do wskazanej informacji swoje prawo do informacji publicznej może zrealizować, udając się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów lub też może to nastąpić w inny uzgodniony sposób, choćby poprzez wydanie kserokopii dokumentów. Z akt sprawy wynika, że wnioskodawca nie odpowiedział na wezwanie o wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego. Po upływie wyznaczonego terminu, nawet w sytuacji milczenia strony, organ, dla zrealizowania obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, powinien albo udostępnić wnioskowaną informację albo wydać decyzję odmowną, wykazując w niej brak przesłanki przewidzianej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.. Ustalenia wskazują, że sprawa ostatecznie została załatwiona udzieleniem informacji, niemniej jednak brak jest w aktach odwzorowania zakończenia sprawy. Powyższe narusza zasady czynności kancelaryjnych. Zgodnie z § 56 pkt 1-2 instrukcji kancelaryjnej, jeżeli sprawa została załatwiona ustnie prowadzący sprawę sporządza notatkę opisującą sposób załatwienia sprawy i umieszcza notatkę w aktach sprawy. Ponadto, w trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w szczególności notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu (§ 57 pkt 2 instrukcji kancelaryjnej).*

Jak wskazuje brzmienie § 5 ust. 2 i 3 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej zał. nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy i zawiera oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy (wynikający ze spisu spraw) oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym dana sprawa się rozpoczęła. Znak sprawy stanowi więc niezmienny element pism tworzonych w ramach danego postępowania, pozwalając tym samym na jednoznaczne odtworzenie jego przebiegu.

W pięciu przypadkach (8,9 % badanych wniosków) nieprawidłowo nadano sygnaturę postępowania oraz stosowano niejednolite oznaczenie akt danej sprawy:

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.1.2018 wniosek wpłynął do WUOZ w dniu 21 grudnia 2017 r. Oznacza to, że powinien być zostać zarejestrowany w spisie spraw prowadzonym dla klasy 1331 w roku 2017 i otrzymać sygnaturę z roku 2017. Z przedstawionego spisu spraw wynika, że wniosek został zarejestrowany w roku 2018 (poz. nr 1 w spisie) [dowód: akta kontroli str. 711].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.2.2018 wniosek wpłynął poprzez ePUAP w dniu 18 grudnia 2017 r. i powinien być zostać zarejestrowany w spisie spraw dla klasy 1331 w roku 2017 i otrzymać sygnaturę z roku 2017, a z przedstawionego spisu spraw wynika, że został zarejestrowany w roku 2018 (poz. nr 2 w spisie) [dowód: akta kontroli str. 711].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.3.2018 pismo z dnia 15 stycznia 2018 r. kończące postępowanie w sprawie oznaczone zostało błędną sygnaturą WUOZ.1331.2.2018, w konsekwencji sygnatura sprawy na piśmie z dnia 15 stycznia 2018 r. nie zgadza się z sygnaturą wynikającą ze spisu spraw. [dowód: akta kontroli str. 711, 795].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.5.2018 pismo z dnia 23 stycznia 2018 r., stanowiące odpowiedź na wniosek oznaczono sygnaturą WUOZ.1331.5.2017 [dowód: akta kontroli str. 711, 937].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.3.2020 wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 20 grudnia 2019 r. został zarejestrowany dwukrotnie. Wniosek został przekazany do WUOZ we Wrocławiu przez Delegaturę WUOZ w Jeleniej Górze. Pismo przekazujące przedmiotowy wniosek, oznaczone zostało znakiem „JG/N.1331.47.2020”. Następnie oznaczone zostało sygnaturą WUOZ.1331.3.2020. Jak wyjaśnił organ kontrolowany odnośnie przyczyny nadawania różnych sygnatur w jednej sprawie/postępowaniu *przepis § 5 ust. 2 i 3 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej w omawianym przypadku nie ma zastosowania – nie jest możliwe przeniesienie sprawy wraz z jej sygnaturą do innego oddziału WUOZ i załatwienie jej pod tą samą sygnaturą w systemie innego oddziału. Organ słusznie postąpił więc rejestrując sprawę pod nową sygnaturą w kategorii 1331 JRWA w systemie własnego oddziału i załatwiając sprawę w terminie; Delegatura ponadto słusznie postąpiła przekazując sprawę do załatwienia przez organ posiadający żądana informację publiczną, a więc właściwy do jej załatwienia – w obrębie tego samego*

Urzędu. W tym przypadku postępowanie powyższe uważam za słuszne i nie uchybiające przepisom, w tym przywołanym przepisom ww. rozporządzenia [dowód: akta kontroli str. 177-178,747, 889]. Cytowane wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Delegatura w Jeleniej Górze przekazując pismo wewnętrznemu nie powinna nadawać sygnatury sprawie, bowiem nie była właściwa do rozpatrzenia wniosku, nie tworzyła akt sprawy. Znak sprawy powinna nadać komórka merytoryczna, odpowiedzialna za prowadzenie sprawy oraz jej załatwienie, czyli WUOZ we Wrocławiu. Jeśli prowadzący sprawę rozpoczyna nową sprawę, traktuje przesyłkę jako podstawę założenia sprawy, wpisując odpowiednie dane do spisu spraw oraz nanosząc na nią znak sprawy (§ 52 ust. 1 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej). Znak sprawy jest stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy (§ 5 ust. 2 instrukcji kancelaryjnej). Praktyka podwójnej rejestracji powoduje niezgodność w faktycznej ilości zrealizowanych wniosków.

Mając jednak na uwadze, że stwierdzone uchybienia nie miały wpływu na przebieg postępowań, nie miały wpływu na ocenę prawidłowości ich prowadzenia.

Jak stanowi treść przepisu art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wnioski następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Sposób udzielenia informacji będzie tu oznaczał tryb, w jakim wnioskodawca życzy sobie, aby mu udzielono informacji, a więc może to być np. wysłanie jej pocztą, osobisty odbiór, możliwość przejrzenia dokumentów lub przesłanie pocztą elektroniczną¹¹⁴.

Ustalono, że informacji udzielano w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem – zgodnie z żądaniem wnioskodawcy o wysłanie odpowiedzi na skrytkę ePUAP (WUOZ.1331.1.2019, WUOZ.1331.51.2019), zgodnie z żądaniem wnioskodawcy skierowania odpowiedzi na adres poczty elektronicznej: (JG/N.1331.22.2020, WUOZ.1331.3.2020, L/N.1331.10.2019).

Wobec braku w części akt postępowania dokumentów potwierdzających wysłanie korespondencji do wnioskodawcy, kontrolujący zwracali się dwukrotnie o przekazanie dokumentów pozwalającej na jednoznaczne, w każdym przypadku, określenie czy odpowiedzi udzielano zgodnie z żądaniem we wniosku. Częściowo, na potwierdzenie wysłania korespondencji zgodnie z formą wskazaną we wniosku przekazane zostały jedynie wydruki wygenerowane z elektronicznego systemu obiegu korespondencji E-Dok, obsługującego WUOZ we Wrocławiu. Mając na uwadze złożone wyjaśnienia przez Zastępcę DWKZ oraz deklarację organu kontrolowanego, iż wydruki posiadają charakter oficjalnej dokumentacji źródłowej potwierdzającej dokonywanie czynności [dowód: akta kontroli str. 222-224] przyjęto je za dowód.

Wobec powyższego stwierdzono, że w poniższych sprawach, informacji udzielano w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem – zgodnie z żądaniem wnioskodawcy o skierowanie odpowiedzi na adres poczty elektronicznej: WUOZ.1331.2.2018,

¹¹⁴ zob. komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, 2018, wyd. 3, Legalis;

WUOZ.1331.3.2018, WUOZ.1331.2.2019, WUOZ.1331.3.2019, L/N.1331.9.2020, WUOZ.1331.34.2020, WUOZ.1331.100.2019, WUOZ.1331.101.2019.

Należy jednak zauważyć, że w ramach obowiązujących zasad dokumentowania przebiegu sprawy, do akt sprawy papierowych należy dołączyć wydruk z poczty e-mail, na potwierdzenie dokonania czynności przez organ zobowiązany. Również na pismach kierowanych do wnioskodawców winno się czynić adnotację o dacie i sposobie ich wysyłki. Jak stanowi § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej¹¹⁵ *na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.* W sprawie elektronicznej natomiast, w trakcie załatwiania sprawy, dołącza się do akt sprawy w systemie wiadomości poczty elektronicznej (§ 31 ust. 1 pkt 3 instrukcji kancelaryjnej). Jak wskazał Zastępca DWKZ w odniesieniu do brakujących potwierdzeń wysyłki z poczty e-mail (WUOZ.1331.2.2018, WUOZ.1331.3.2018) *ze względu na ograniczoną pojemność serwera obsługującego pocztę elektroniczną WUOZ we Wrocławiu najstarsze zasoby nie są zachowywane, stąd nie ma możliwości uzyskania wydruku potwierdzającego – dokonaną przez organ – wysyłkę drogą elektroniczną* [dowód: akta kontroli str. 223-224]. Wyjaśnienie wskazuje, że w okresie objętym kontrolą organ kontrolowany nie przestrzegał w pełni zasad dokumentowania przebiegu sprawy.

W badanych przypadkach, w których udostępniono żądane dokumenty – prawidłowo kwalifikowano, czy wymagają anonimizacji oraz dochowano należytej staranności, by zanonimizowany dokument w jak największym stopniu zachował swoją czytelność i charakter.

Gdy żądana informacja publiczna zawiera dane umożliwiające zidentyfikowanie osoby fizycznej, organ zobowiązany jest do udzielenia tej informacji po wyłączeniu z jej treści owych danych. Udostępnianie informacji publicznej winno być poprzedzone procesem anonimizacji ich treści poprzez zabezpieczenie danych i informacji (prawnie chronionych, w tym danych osobowych) w taki sposób, aby uniemożliwiało przyporządkowanie poszczególnych informacji do określonej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.

Na podstawie przekazanych do kontroli akt postępowań, które zawierały udostępniane dokumenty ustalono, że jeśli treść dokumentu tego wymagała, organ kontrolowany dokonywał anonimizacji i udostępniał dokumenty z wyłączeniem informacji prawnie chronionych. W przypadku spraw, które nie zawierały odwzorowania udostępnionej dokumentacji, przyjęto pisemne oświadczenie, że organ kontrolowany dokonywał wymaganej anonimizacji. W tym kontekście Zastępca DWKZ podkreślił, że „z żadnych obowiązujących przepisów prawa nie wynika konieczność przechowywania zanonimizowanych wersji udostępnionej dokumentacji będącej informacją publiczną [dowód: akta kontroli str. 175]. Odnosząc się do podniesionego przez organ kontrolowany argumentu braku przepisu, który nakładałby obowiązek przechowywania zanonimizowanych wersji udostępnionej dokumentacji, będącej informacją publiczną, należy odnieść rozważania do definicji *akt*

¹¹⁵ stanowiącej załącznik nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011, Nr 14, poz. 67 ze sprostowaniem)

sprawy określonej w § 2 pkt 1 instrukcji kancelaryjnej¹¹⁶ – oznaczającą dokumentację, w szczególności tekstową, fotograficzną, rysunkową, dźwiękową, filmową, multimedialną, zawierającą informacje potrzebne przy rozpatrywaniu danej sprawy oraz odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygnięcia. Oznacza to, że w ramach dokumentowania przebiegu załatwiania spraw, prowadzący sprawę, w trakcie jej załatwiania, powinien dołączać do akt sprawy udostępniane dokumenty (z zachowaniem formy, w jakiej zostały udostępnione).

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.32.2019, na podstawie treści pisma kierowanego do wnioskodawcy ustalono, iż udostępniono wnioskodawcy dokumenty, które stanowiły przedmiot żądania wnioskodawcy (15 załączników). W wyjaśnieniach z dnia 22 października organ kontrolowany oświadczył, że udostępniając wnioskowaną informację w postaci 15 załączników (kopie dokumentacji) organ dokonał wymaganego przepisami u.d.i.p ograniczenia wnioskodawcy prawa do dostępu informacji publicznej w udostępnionej dokumentacji poprzez anonimizację danych osobowych. [dowód: akta kontroli str. 178].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.3.2018 znajdują się kopie dokumentów z przebiegu prowadzonego przed organem postępowania, które zostały udostępnione. W wyjaśnieniach organ kontrolowany oświadczył, że dokonał wymaganego przepisami u.d.i.p ograniczenia wnioskodawcy prawa do dostępu informacji publicznej w udostępnionej dokumentacji poprzez anonimizację danych osobowych [dowód: akta kontroli str. 175].

W sprawie oznaczonej sygnaturą W/N.1331.1.2019 organ udostępnił wnioskodawcy kopie decyzji, które były przedmiotem żądania. Organ kontrolowany wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie wnioskodawcą o udzielenie pozwolenia był Prezes Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (...). W treści dokumentu podane zostało jego imię i nazwisko, które jest informacją jawną, udostępnioną w danych spółki ujawnionych w KRS wraz z numerem PESEL. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność anonimizacji danych powszechnie jawnych i dostępnych [dowód: akta kontroli str. 177].

W sprawie oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.2.2019 przedmiotem żądania wnioskodawcy były „kopie wszelkich postanowień lub decyzji wydanych przez organ”. Jak ustalono, organ kontrolowany udostępnił żądane dokumenty z zachowaniem ograniczenia wnioskodawcy prawa do dostępu informacji publicznej, z zastosowaniem anonimizacji danych osobowych [dowód: akta kontroli str. 177, 837-843].

W sprawie oznaczonej sygnaturą L/N.1331.10.2019 organ kontrolowany udostępnił zanonimizowaną decyzję [dowód: akta kontroli str. 860, 862].

W sprawie oznaczonej sygnaturą L/N.1331.9.2019, organ kontrolowany udostępnił wnioskodawcy kopię decyzji nr 87/2019 wraz z załącznikiem. W wyjaśnieniach organ kontrolowany oświadczył, że organ dokonał wymaganego przepisami u.d.i.p ograniczenia wnioskodawcy prawa do dostępu informacji publicznej w udostępnionej dokumentacji poprzez anonimizację danych osobowych [dowód: akta kontroli str. 177, 837-843].

¹¹⁶ stanowiącej zał. nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych akta sprawy.

Zgodnie z normą prawną wynikającą z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*¹¹⁷ jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. W okresie objętym kontrolą organ kontrolowany nie pobierał od wnioskodawców opłat za udzielenie informacji publicznej. Jak wyjaśnił organ kontrolowany, w okresie objętym kontrolą nie skorzystał z możliwości przewidzianej w normie prawnej wynikającej z art. 15 u.d.i.p. [dowód: akta kontroli str. 174].

Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział wówczas, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), tj., gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.). Jak ustalono w toku kontroli, wskazane poniżej postępowania, organ kontrolowany zakończył na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. - decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej:

- JG/N.1331.29.2018: decyzją nr 2042/2018 z dnia 11 października 2018 r.
- JG/N.1331.33.2018: decyzją nr 2090/2018 z dnia 22 października 2018 r.
- JG/N.1331.37.2018: decyzją nr 2163/2018 z dnia 29 października 2018 r.
- JG/N.1331.38.2018: decyzją nr 2161/2018 z dnia 29 października 2018 r.
- JG/N.1331.40.2018: decyzją nr 2176/2018 z dnia 30 października 2018 r.
- JG/N.1331.42.2018: decyzją nr 2322/2018 z dnia 19 listopada 2018 r.
- JG/N.1331.43.2018: decyzją nr 2323/2018 z dnia 19 listopada 2018 r.
- JG/N.1331.44.2018, decyzją nr 2377/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.
- JG/N.1331.45.2018: decyzją nr 2378/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.
- JG/N.1331.28.2018: decyzją nr 2040/2018 z dnia 11 października 2018 r.
- JG/N.1331.30.2018: decyzją nr 2076/2018 z dnia 19 października 2018 r.
- JG/N.1331.34.2018: decyzją nr 2106/2018 z dnia 23 października 2018 r.
- JG/N.1331.35.2018: decyzją nr 2129/2018 z dnia 24 października 2018 r.
- JG/N.1331.36.2018: decyzją nr 2090/2018 z dnia 29 października 2018 r.
- WZN.1331.8.2020: decyzją nr 1627/2020 z dnia 15 lipca 2020 r.

Przedmiot żądania we wszystkich wskazanych sprawach oznaczonych jako JG/N stanowiły kopie decyzji, postanowień, pozwoleń wydanych przez Delegaturę WUOZ w Jeleniej Górze we wskazanych przez wnioskodawcę dniach. W uzasadnieniu odmowy udostępnienia informacji, w każdym z przypadków organ podnosił, że wniosek nie konkretyzuje i nie określa meritum żądania, a wnioskodawca nie wskazuje rodzaju informacji. Mając na uwadze powyższe, zespół kontrolny zwrócił się o udzielenie wyjaśnienia, w oparciu o jaką przesłankę organ kontrolowany wydał wskazane powyżej decyzje o odmowie

¹¹⁷ T.j. Dz. U. z 2019, poz. 1429 z późn.zm., dalej jako: u.d.i.p.

udostępnienia informacji publicznej. Jak wyjaśnił DWKZ: „W przedmiotowych sprawach, cechujących się licznymi, złożonymi w krótkim czasie, wnioskami o udostępnienie informacji publicznej polegającej na przekazaniu kserokopii decyzji, pozwoleń oraz postanowień wydanych w konkretnych dniach, bez wskazania meritum żądania, tut. organ podjął konsultacje z radcą prawnym w celu określenia spójnego stanowiska dla rozpatrzenia każdego z przywołanych wniosków. Po analizie prawnej ustalono dla każdej z przywołanych spraw działania polegające na odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W uzasadnieniu oparto się na :

- orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2013r. I OSK 2889/12, które stwierdza, iż sporządzenie kopii dokumentów bez sprecyzowania, o jaką informację chodzi (poza wskazaniem że publiczną) każdorazowo nakładałoby na organ konieczność nie tylko analizy całości akt, ale również konieczność jednoczesnego podjęcia wielu różnych rozstrzygnięć dostosowanych odpowiednio do poszczególnych informacji, co nie wydaje się ani prawidłowe, ani też z praktycznego punktu widzenia możliwe. Przedmiotem regulacji ustawy jest informacja publiczna pojmowana jako pewna konkretna wiedza, wiadomość, fakt, rzeczywistość. Zatem wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej musi wskazać, o jaką informację tak naprawdę chodzi, i co ma być jej przedmiotem.

- komentarzu autorstwa Ireny Kamieńskiej i Mirosławy Rozbickiej – Ostrowskiej (najnowszy komentarz do Ustawy o dostępie do informacji publicznej), wskazującym, iż wniosek domagający się dostępu do wszystkich decyzji, nie wskazując, o jaki rodzaj informacji publicznej chodzi, w jakiej konkretnej sprawie nie powinny być, co do zasady w całości udostępniony.

[dowód: akta kontroli str. 181-182 (pkt 20)]

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Decyzje administracyjne zostały wydane przez organ kontrolowany bez podstawy prawnej. W sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, która nie jest informacją publiczną, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą. Jeśli wniosek nie precyzuje meritum żądania należy wezwać wnioskodawcę do sprecyzowania treści żądania. Natomiast w razie stwierdzenia, że informacje, o które wnioskuje strona są co do zasady objęte zakresem wskazanej ustawy, nie podlegają jednak udostępnieniu ze szczególnych powodów (ograniczenie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), organ ma obowiązek wydać odmowną decyzję administracyjną, w której uzasadni szczegółowo, dlaczego odmówił wnioskującemu dostępu do poszczególnych informacji.

Żądana informacja we wnioskach posiadała natomiast cechy informacji przetworzonej. Ocena, czy informacja publiczna ma postać przetworzoną, musi być dokonana w sposób zindywidualizowany, uwzględniać uwarunkowania konkretnej sprawy zainicjowanej wnioskiem o udzielenie tej informacji. W przypadku informacji przetworzonej można wyróżnić dwie sytuacje - pierwszą, gdy dochodzi do wytworzenia przez podmiot zobowiązany zupełnie nowej informacji na podstawie danych znajdujących się w jego posiadaniu, co wymaga np. zestawienia informacji i ich samodzielnego zredagowania. W

drugiej zaś sytuacji wniosek dotyczy udostępnienia informacji prostych, jednakże ze względu na rozmiar i zakres żądanej informacji mamy do czynienia z żądaniem informacji przetworzonej¹¹⁸. W przeciwieństwie do informacji prostej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dostęp do informacji przetworzonej podlega ograniczeniu poprzez obowiązek wykazania zakresu, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W razie przyjęcia, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną, konieczne staje się rozstrzygnięcie drugiej kwestii, a mianowicie czy jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W przypadku omawianych postępowań przedmiot żądania we wszystkich sprawach stanowiły kopie decyzji, postanowień, pozwoleń wydanych przez Delegaturę WUOZ w Jeleniej Górze, we wskazanych przez wnioskodawcę dniach. Organ w uzasadnieniach decyzji podnosił, że wielokrotne występowanie z dnia na dzień o udostępnienie decyzji i postanowień bez konkretnego sprecyzowania o jaką informację chodzi, stanowi nadużycie prawa podmiotowego, stanowiące odmianę nękania urzędu. Jeśli realizacja wniosków wymagałaby podjęcia szeregu dodatkowych czasochłonnych czynności i działań o znacznym nakładzie pracy, niebędących standardowymi czynnościami pracowników organu, które zakłóciłyby normalny tok działania organu należy uznać, że przedmiot żądania we wniosku dotyczy informacji publicznej przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Potwierdza to prezentowany w orzecznictwie pogląd. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 13 maja 2020 r.¹¹⁹ stanął na stanowisku, że rygor wynikający z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie ma na celu ograniczania dostępu do informacji publicznej, lecz jedynie ma przeciwdziałać zalewom wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej. W omawianych postępowaniach o udzielenie informacji publicznej zakończonych przez organ kontrolowany wydaniem decyzji odmownej, organ kontrolowany nie zakwalifikował informacji będącej przedmiotem wniosków jako przetworzonej i nie wezwał wnioskodawcy do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

W przypadku postępowania oznaczonego sygnaturą WZN.1331.8.2020, w sprawie w której żądanie we wniosku nie stanowiło informacji w rozumieniu u.d.i.p. - zakończono na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p., decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej nr 1627/2020 z dnia 15 lipca 2020 r. Przedmiot żądania stanowiła kopia pisma p. Justyny A., na którą powołał się DWKZ w piśmie z dnia 3 marca 2020 r., którego treść była przedmiotem zainteresowania wnioskodawcy. Jak ustalono w toku kontroli, organ odmówił udostępnienia informacji z uwagi na fakt, iż zakres będący przedmiotem żądania nie stanowi informacji publicznej. Ponadto, w uzasadnieniu odmowy organ podniósł, że wnioskodawczyni wniosła o udostępnienie dokumentu, który nie jest wytworem administracji publicznej, a mianowicie jest wnioskiem strony postępowania o wydanie opinii w danej sprawie. Należy zauważyć, że

¹¹⁸ Zob.: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, WK 2016.

¹¹⁹ II SA/Gd 738/19, LEX nr 3012107.

konsekwencją stwierdzenia, że informacja objęta wnioskiem nie stanowi informacji publicznej, jest fakt, że sprawa nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. tylko odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. następują w drodze decyzji. Art. 16 ust. 1 u.d.i.p. nie obejmuje sytuacji, w której żądana informacja nie jest informacją publiczną. W takim wypadku odmowa jej udzielenia winna nastąpić zwykłym pismem. Zastępca DWKZ złożył wyjaśnienie, iż *organ przyjął niewłaściwą interpretację żądania strony, w wyniku której wydał decyzję administracyjną zamiast udzielić informacji zwykłym pismem* [dowód: akta kontroli str. 182]. Wyjaśnienie uznane zostało za przyczynę nieprawidłowości. Podkreślić należy, że organ nie miał podstaw do wydania decyzji odmownej. W sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, która nie jest informacją publiczną, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym u.d.i.p. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 marca 2020 r., III SAB/GI 309/19, LEX nr 3031250).

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w drodze decyzji, do której stosuje się przepisy k.p.a. Aby uruchomić postępowanie zmierzające do wydania decyzji w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., wniosek musi spełniać wymogi formalne, określone w art. 63 § 1, 2, 3 i 3a k.p.a.. Jak ustalono w toku kontroli, wnioski w postępowaniach, które zakończyły się wydaniem decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji owszem, czyniły zadość wymogom formalnym do rozpoznania go w trybie przepisów u.d.i.p., nie czyniły jednak zadość wymaganiom podania w rozumieniu przepisów k.p.a., którego przepisy stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Mając na uwadze powyższe, zespół kontrolujący zwrócił się o wyjaśnienie, dlaczego nie wzywano do uzupełnienia wniosku o podpis wnioskodawcy w celu usunięcia braku formalnego, m.in. w postaci podpisu, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Organ kontrolowany w piśmie z dnia 22 października 2020 r. odniósł się do zagadnienia, wskazując, że oparł się na:

- *uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 roku (sygn. I OPS 7/13), w której treści podkreślono, iż „prawo, którego realizacji domaga się wnioskodawca, musi zostać we wniosku skonkretyzowane (...); Do niezbędnych elementów formalnych takiego wniosku zaliczyć zaś należy: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy”.*

- *orzeczeniu NSA w wyroku w sprawie o sygn. akt: I OSK 2642/16 z 14.02.2017r., które stwierdza, iż nadużyciem prawa jest wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że "nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej". Przywołane wyżej wnioski wypełniały w ocenie organu kryteria takiego działania, które po konsultacji prawnej ustalono, że nie zasługują na ochronę. W związku z powyższym odstąpiono od trybu wezwania o uzupełnienie wniosków* [dowód: akta kontroli str. 181-182 (pkt 20)].

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Ustalono, iż mimo, że zmierzano do wydania decyzji administracyjnej, organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosków w trybie art. 64 k.p.a. Gdy w sprawie chociażby potencjalnie zachodzi możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wówczas do usunięcia braków formalnych wniosku znajduje zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. Wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna (odmowna oraz o umorzeniu postępowania), bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a.

Wskazanie we wstępie decyzji „wnioskodawca wystąpił bez oryginalnego podpisu” oznacza proceduralnie, że nie można było wydać decyzji administracyjnej. Zanim dojdzie do rozpatrzenia wniosku organ winien zbadać czy spełnia on wymogi formalne, tzn. czy został wniesiony przez osobę w nim wskazaną i czy został podpisany. Wniosek o udzielenie informacji publicznej zawierający brak formalny (taki jak brak podpisu), który nie został uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a., podlega pozostawieniu bez rozpoznania. Jak podkreśla się w orzecznictwie w takiej sytuacji niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie wniosku. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r.¹²⁰ *wniosek o udzielenie informacji publicznej zawierający brak formalny (taki jak brak podpisu), który nie został uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a., podlega pozostawieniu bez rozpoznania. W takiej sytuacji niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie wniosku obciążonego brakiem formalnym.*

Elementy formalne decyzji określa art. 107 k.p.a. Dodatkowym natomiast składnikiem uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej winno być wskazanie osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra chronione wydano decyzję odmowną (art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.).

Do naruszenia art. 107 § 3 k.p.a., dotyczącego uzasadnienia, dochodzi wtedy, gdy uzasadnienie decyzji nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie albo gdy mimo formalnej poprawności jego treść - ze względu np. na ogólnikowość stwierżeń i argumentów - nie pozwala na skontrolowanie poprawności rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym czyni w stopniu istotnym wątpliwym poprawność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie.

Kontrola wykazała, że wydane decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie zawierają wystarczającego uzasadnienia. W uzasadnieniu wymienionych decyzji organ wskazał, że wniosek jest kolejnym wnioskiem w sprawie wydania kserokopii decyzji i postanowień wydanych w określonej we wniosku dacie. Organ podniósł, że wniosek nie konkretyzuje i nie określa meritum żądania, a zatem nie zawiera danych istotnych z punktu widzenia pytającego. Organ nie wykazał, jakie przesłanki do ograniczenia prawa do

¹²⁰ II SA/Wa 1631/17, LEX nr 2452841.

uzyskania informacji wystąpiły (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zostało sporządzone w sposób zgodny z art. 107 § 3 k.p.a. Zabrakło w nim odniesienia się do przesłanek ograniczenia dostępu do informacji publicznej. W szczególności decyzje odmowne (negatywne) dla wnioskodawcy powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją.

Natomiast w sprawie oznaczonej sygnaturą WZN.1331.8.2020 decyzja nie zawierała wszystkich wymaganych elementów – nie zawierała imienia i nazwiska osób, które zajęły stanowisko w sprawie, co stanowi naruszenie art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.

Pouczenie zawarte w decyzji zawiera natomiast odwołanie do art. 41 k.p.a., dotyczącego obowiązku zawiadomienia o zmianie adresu (pkt 2 pouczenia) oraz art. 73 § 1 k.p.a., regulującego dostęp strony do akt sprawy (pkt 3 pouczenia). Jak wyjaśnił DWKZ *W pouczeniu zawarto nadmiernie odwołanie do art. 41 oraz 73 § 1 k.p.a.; odwołania powyższe mają w istocie słuszny charakter informacyjny i nie wpływają ani na rozstrzygnięcie, ani na prawa i obowiązki adresata decyzji.* [dowód: akta kontroli str. 182].

Jak ustalono w toku kontroli, od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej: JG/N.1331.28.2018, decyzją nr 2040/2018 z dnia 11 października 2018 r., JG/N.1331.30.2018, decyzją nr 2076/2018 z dnia 19 października 2018 r., JG/N.1331.34.2018, decyzją nr 2106/2018 z dnia 23 października 2018 r., JG/N.1331.35.2018, decyzją nr 2129/2018 z dnia 24 października 2018 r., JG/N.1331.36.2018, decyzją nr 2090/2018 z dnia 29 października 2018 r. wnioskodawca wniósł odwołanie. Z akt sprawy wynika, że decyzjami organu II instancji - Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wszystkie wskazane powyżej decyzje Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zostały uchylone w całości i przekazane do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że żądana we wniosku informacja posiadała cechy informacji przetworzonej, bowiem dotyczyła udostępnienia danych, które tworzą rodzaj statystyki lub zestawienia, w związku z czym organ I instancji winien wezwać wnioskodawcę do wykazania interesu publicznego. Ponadto, organ wskazał, że w sytuacjach, w których dojść ma do podjęcia przez organ decyzji administracyjnej (odmowa lub umorzenie postępowania) organ winien bezwzględnie wymagać podpisu na wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Brak podpisu winien być usuwany w trybie uregulowanym w itp. 64 § 2 k.p.a., czego organ I instancji nie dokonał. Zdaniem organu odwoławczego należało decyzję uchylić w całości i przekazać do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Po otrzymaniu decyzji kasatoryjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego organ kontrolowany nie podjął jednak czynności. Jak wyjaśnił DWKZ *„Po otrzymaniu decyzji kasatoryjnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przedmiotowych sprawach, podjęto konsultacje prawne w celu ustalenia spójnego działania dla wszystkich spraw zainicjowanych przez wnioskodawcę. W związku z dużą ilością spraw prowadzonych przez pracowników oraz powszechną praktyką stosowaną przez wnioskodawcę polegającą na*

odstępowaniu od egzekwowania informacji publicznej, nie podjęto dalszych działań w przedmiotowych sprawach” [dowód: akta kontroli str. 181-181].

Niepodjęcie działań potwierdza okazany spis spraw, wskazujący datę ostatecznego załatwienia spraw (spis spraw JG/N 1331 z 2018 r.). Organ kontrolowany, związany decyzją II instancji pozostał w bezczynności w rozpoznaniu spraw.

Kontrola wykazała, że w wyżej omówionych sprawach, prawidłowo przeprowadzono postępowanie w sprawie przekazania odwołania do organu odwoławczego. Zgodnie z przepisami k.p.a. przesłano odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od otrzymania odwołania.

C. Terminowość rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Jak stanowi art. 13 ust. 1 u.d.i.p. *udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.* O dochowaniu (lub nie) terminu do udzielenia informacji publicznej, w rozumieniu art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p., jeśli odpowiedź na wniosek następuje w formie pisemnej, rozstrzyga data nadania przez podmiot zobowiązany odpowiedzi zawierającej żadaną informację publiczną. Nie jest to dzień zapoznania się z odpowiedzią przez wnioskodawcę (czy też odebrania odpowiedzi przez wnioskodawcę), bo wówczas, z różnych powodów, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie miałby żadnej kontroli nad terminem udostępnienia, który go obciąża. Nie może być to również data sporządzenia odpowiedzi przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, jeśli data ta nie pokrywa się z datą nadania pisma zawierającego odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji. Sporządzenie odpowiedzi musi się bowiem łączyć z wolą podmiotu zobowiązanego do udostępnienia sporządzonej informacji, a to ma miejsce dopiero wówczas, gdy pismo zostanie nadane do adresata¹²¹.

Wobec braku w części akt postępowania dokumentów potwierdzających wysłanie korespondencji do wnioskodawcy, kontrolujący zwracali się dwukrotnie o przekazanie dokumentów pozwalającej na jednoznaczne, w każdym przypadku, określenie dat nadania odpowiedzi na wniosek. Częściowo, na potwierdzenie wysłania korespondencji przekazane zostały jedynie wydruki wygenerowane z elektronicznego systemu obiegu korespondencji E-Dok, obsługującego WUOZ we Wrocławiu. Mając jednak na uwadze złożone wyjaśnienia przez Zastępcę DWKZ oraz deklarację organu kontrolowanego, iż wydruki posiadają charakter oficjalnej dokumentacji źródłowej potwierdzającej dokonywanie czynności [dowód: akta kontroli str. 222-224] przyjęto je za dowód.

Jak wykazała kontrola, w 15 przypadkach rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nastąpiło z naruszeniem terminu na udostępnienie informacji, określonym w art. 13 ust.1 u.d.i.p., a w 2 przypadkach z uwagi, że nie przedstawiono dokumentu na potwierdzenie wysyłki pism, ocena terminowości nie była możliwa. Na ocenę wskazują następujące ustalenia:

¹²¹ II SAB/Po 126/19, Dochowanie terminu do udostępnienia informacji publicznej gdy odpowiedź następuje za pośrednictwem operatora publicznego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, LEX nr 2817434.

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.90.2018 wniosek wpłynął do WUOZ we Wrocławiu w dniu 14 listopada 2018 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał w dniu 28 listopada 2018 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź została sporządzona pismem z dnia 10 grudnia 2018 r. Nadana została natomiast w dniu 14 grudnia 2018 r. (wydruk z e-Dok). Jak wyjaśnił Zastępca DWKZ „nieznaczne opóźnienie w terminie załatwienia sprawy wynika z konieczności zebrania całości żądanych informacji oraz wysyłki pisma” [dowód: akta kontroli str. 178, 947-949]. Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione, organ rozpoznał wniosek o udostępnienie informacji publicznej informując pisemnie wnioskodawcę, że nie posiada żądanej informacji. Jeżeli realizacja wniosku wymagała podjęcia trudnych czynności, których nie udało się zrealizować w terminie 14 dni, należało dokonać przedłużenia terminu załatwienia sprawy, na podstawie 13 ust. 2 u.d.i.p.

W sprawie oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.59.2018 wniosek wpłynął drogą poczty elektronicznej w dniu 7 grudnia 2018 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał w dniu 21 grudnia 2018 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź została udzielona w dniu 31 grudnia 2018 r., na co wskazuje przedłożony wydruk z poczty elektronicznej. Jak wyjaśnił Zastępca DWKZ odnośnie przyczyn udzielenia informacji publicznej z naruszeniem terminu na jej udostępnienie: *Odnośnie sprawy o sygn. JG/N.1331.59/2018 informuję, że dokonano się nieznaczne opóźnienie w wysyłce ze względu na okres świąteczny i wynikające stąd dodatkowe dni wolne od pracy, których nie wlicza się do terminów postępowania, jak też z konieczności zebrania całości żądanych informacji oraz wysyłki pisma.* [dowód: akta kontroli str. 177, 817-820]. Nie uwzględniono wyjaśnień kontrolowanego. Zasady obliczania terminów regulują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W terminie pomiędzy 7 grudnia 2018 a 21 grudnia 2018 r. nie przypadały dni wolne od pracy. Organ zobowiązany nie rozpoznał wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., ani nie zastosował procedury, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.d.i.p.

W sprawie oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.1.2020 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 3 stycznia 2020 r. (poprzez ePUAP). Ostatni dzień terminu na udostępnienie informacji mijał w dniu 17 stycznia 2020 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź została udzielona pismem z dnia 4 lutego 2020 r., nadana została natomiast w dniu 7 lutego 2020 r. (na co wskazuje data utworzenia poświadczenia). Jak wyjaśnił organ kontrolowany: *Odnośnie sprawy oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.1.2020 wyjaśniam, że wniosek wpłynął w dniu 03.01.2020, odpowiedź zaś udzielona została w dniu 04.02.2020, ze względu na ogrom wnioskowanego zasobu i maksymalne obciążenie pracowników, jak też wakat na stanowisku archiwisty Delegatury* [dowód: akta kontroli str. 178, 896-908]. Wyjaśnienie kontrolowanego uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Organ zobowiązany nie rozpoznał wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., ani nie zastosował procedury, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.d.i.p.

W sprawie oznaczonej sygnaturą W/N.1331.1.2020 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął do Delegatury WUOZ w Wałbrzychu w dniu 15 stycznia 2020 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał w dniu 29 stycznia 2020 r. Z akt sprawy wynika,

ze odpowiedź została udzielona pismem z dnia 30 stycznia 2020 r. Nadana została natomiast w dniu 3 lutego 2020 r., co potwierdza wydruk z e-Dok. Jak wyjaśnił organ kontrolowany *maksymalne obciążenie pracowników obowiązkami służbowymi spowodowało opóźnienie załatwienia sprawy o jeden dzień* [dowód: akta kontroli str. 178, 909-913]. Wyjaśnienie kontrolowanego uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Organ zobowiązany nie rozpoznał wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., ani nie zastosował procedury, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.d.i.p.

W sprawie oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.46.2019 wniosek wpłynął za pośrednictwem platformy ePUAP do WUOZ we Wrocławiu w dniu 4 grudnia 2019 r. (data wygenerowania UPP) i przekazany został do Delegatury w Jeleniej Górze. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał w dniu 18 grudnia 2019 r. Jak ustalono w toku kontroli, odpowiedzi udzielono wnioskodawcy pismem z dnia 3 stycznia 2020 r. Korespondencja nadana została natomiast w dniu 7 stycznia 2020 r., o czym świadczy informacja dostępna na trackingu poczty polskiej. Jak wyjaśnił organ kontrolowany *nieznaczne opóźnienie w terminie załatwienia sprawy nastąpiło ze względu na złożony charter pytania inicjującego oraz konieczność zebrania całości żądanych informacji oraz wysyłki pisma*. [dowód: akta kontroli str. 177, 846-852]. Wyjaśnienie kontrolowanego uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. Organ zobowiązany nie rozpoznał wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., ani nie zastosował procedury, o której mowa w art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Zauważyć również należy, że w Delegaturze w Jeleniej Górze przyjęto błędną datę wpływu wniosku. Jak wskazuje data na prezentacie, wniosek wpłynął do WUOZ we Wrocławiu w dniu 10 grudnia 2019 r. poprzez platformę ePUAP. Data poświadczenia wpływu wniosku generowana jest automatycznie przez elektroniczną skrzynkę podawczą. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w *sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych*¹²², w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń. Należy podkreślić, że dochodzi tu do automatycznego wygenerowania poświadczenia przedłożenia, bez udziału człowieka. Dokument ten jest generowany przez system teleinformatyczny podmiotu publicznego i przekazywany nadawcy. Oznacza to, że jeżeli dana osoba wniosła dokument drogą elektroniczną do podmiotu publicznego, zgodnie z warunkami korzystania z platformy e-PUAP, to automatyczne wygenerowanie UPP pozwala jej przyjąć, że dokument skutecznie wpłynął do tego podmiotu. Jak wskazuje się w orzecznictwie, bieg terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., powinien rozpocząć się od doręczenia wniosku o udzielenie informacji publicznej¹²³. Dniem doręczenia wniosku w rozpoznawanej sprawie był dzień 4 grudnia 2019 i od tego dnia organ winien liczyć termin 14 dni na udostępnienie informacji. Czas upływający pomiędzy przekazaniem wniosku pomiędzy komórkami organizacyjnymi organu nie zawiesza biegu terminu przewidzianego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., nie odracza terminu na udzielenie odpowiedzi.

¹²² T.j. Dz. U. z 2018, poz. 180.

¹²³ zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie II SAB/Rz 81/19, LEX nr 2744379.

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.2.2018 wniosek wpłynął za pośrednictwem platformy ePUAP w dniu 18 grudnia 2017 r., termin na udzielenie informacji upływał zatem w dniu 1 stycznia 2018 r. Organ kontrolowany nie przedstawił wydruku potwierdzającego wysyłkę, niemniej jednak dokument stanowiący odpowiedź opatrzony jest ręcznym dopiskiem 11 stycznia 2018 r. Jak oświadczył w tym zakresie organ kontrolowany, odpowiedzi udzielono w dniu 11 stycznia 2018 r. (data wpisana ręcznie w lewym górnym rogu pisma). [dowód: akta kontroli str. 175, 223-224, 760-769].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.2.2019 wniosek wpłynął w dniu 7 stycznia 2019 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie informacji mijał w dniu 21 stycznia 2019 r. Z akt sprawy wynika, że pomimo, iż odpowiedź została sporządzona pismem z dnia 21 stycznia 2019 r., z wydruku e-Dok wynika, że została nadana w dniu 23 stycznia 2019 r. [dowód: akta kontroli str. 824-828].

W sprawie oznaczonej sygnaturą L/N.1331.10.2019 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 22 listopada 2019 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie informacji mijał zatem w dniu 6 grudnia 2019 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź została nadana pocztą elektroniczną w dniu 13 grudnia 2019 r. [dowód: akta kontroli str. 857-864].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.100.2019 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 18 grudnia 2019 r. Ostatnim dniem terminu na udostępnienie informacji był dzień 2 stycznia 2020 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź udzielona pismem opatrzona została datą 3 stycznia 2020 r., a z wydruku e-Dok wynika, że została nadana dopiero w dniu 14 stycznia 2020 r. [dowód: akta kontroli str. 865-871].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.101.2019 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 16 grudnia 2019 r. Ostatnim dniem terminu na udostępnienie informacji był dzień 30 grudnia 2019 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź udzielona pismem opatrzona została wprawdzie datą 30 grudnia 2019 r., niemniej z wydruków e-Dok wynika, że została nadana w dniu 14 stycznia 2020 r. [dowód: akta kontroli str. 872-876].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.34.2020 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 31 sierpnia 2020 r. Ostatnim dniem terminu na udostępnienie informacji był dzień 14 września 2020 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź udzielona pismem opatrzona została wprawdzie datą 14 września 2020 r., niemniej z wydruków e-Dok wynika, że została nadana w dniu 15 września 2020 r. [dowód: akta kontroli str. 915-919].

Jak wyjaśnił organ kontrolowany odnośnie naruszenia terminów w postępowaniach WUOZ.1331.2.2018, WUOZ.1331.2.2019, L/N.1331.10.2019, WUOZ.1331.100.2019, WUOZ.1331.101.2019, WUOZ.1331.34.2020: *Z przedłożonej dokumentacji wynika niezbiecie zarówno ogromna liczba zapytań kierowanych w stronę WUOZ we Wrocławiu, zadanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak też ich zróżnicowany charakter oraz szeroki zakres żądanych materiałów (całość korespondencji, całość dokumentacji). Część wniosków, co wykazano w trakcie kontroli, ma charakter nękania Urzędu i jest ewidentnym nadużyciem przepisów u.d.i.p., uniemożliwiającym innym podmiotom swobodne korzystanie*

z dostępu do informacji publicznej, i – co istotne – paralizującym pracę Urzędu poprzez konieczność zaangażowania pracowników merytorycznych w obsługę obszaru informacji publicznej, nie tylko w zakresie zebrania lub przetworzenia żądanych materiałów i ich udzielania, ale także generowania wezwań o wykazanie interesu publicznego lub odmów udostępnienia informacji publicznej. Z tego względu – z powodu konieczności zgromadzenia ogromnej ilości informacji oraz dużej liczny wniosków o udostępnienie informacji publicznej w skróconym terminie przewidzianym u.d.i.p – w ww. sprawach w nieznacznym sposób nie dotrzymano terminu; podkreślam, że organ udzielił żądanej odpowiedzi wnoszącemu w każdym z tych przypadków i nie pozostał w bezczynności. Organowi kontrolującemu znany jest niewystarczający stan kadrowy WUOZ we Wrocławiu oraz ogromna, przyrastająca corocznie ilość spraw załatwianych przez Urząd - w tym kontekście zakres spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej ma charakter systemowy, wymagający – w obecnym stanie prawnym i obowiązującym kształcie u.d.i.p. - wsparcia WUOZ w tym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 224]. Wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Kwestia zapewnienia prawidłowej organizacji pracy uwzględniającej wpływ przedmiotowych wniosków spoczywa w gestii organu i nie może uzasadniać braku realizacji nałożonych na niego przepisami u.d.i.p. obowiązków. Odnosząc się do argumentacji wskazanej przez organ kontrolowany należy zauważyć, że w sytuacji ryzyka związanego z uchybieniem terminu (z uwagi na dużą ilość wpływających wniosków, braki kadrowe itp., co podnosił organ kontrolowany w wyjaśnieniach z 6 listopada 2020 r.) organ winien był zawiadomić o tym wnioskodawcę, z jednoczesnym podaniem przyczyn opóźnienia i wskazaniem terminu, w którym przedmiotową informację udostępni. Jeżeli w sprawie zachodziły przesłanki do przedłużenia terminu udzielenia informacji, to stosownie do art. 13 ust. 2 u.d.i.p., organ mógł przedłużyć termin do rozpoznania wniosku do maksymalnie dwóch miesięcy.

Jak ustalono również, w sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.3.2019 wniosek wpłynął w dniu 9 stycznia 2019 r. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał zatem w dniu 23 stycznia 2019 r. Z akt sprawy wynika, że odpowiedź została udzielona pismem z dnia 21 stycznia 2019 r., z wydruku e-Dok wynika jednak, że nadana została w dniu 24 stycznia 2019r. [dowód: akta kontroli str. 829-833].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.3.2020 wniosek wpłynął w dniu 30 grudnia 2019 r. do WUOZ Delegatury w Jeleniej Górze i przekazany został wewnętrznie do WUOZ we Wrocławiu. Ostatni dzień terminu na udostępnienie mijał zatem w dniu 13 stycznia 2020 r. Jak wynika z wydruku poczty e-mail, odpowiedzi udzielono pocztą elektroniczną w dniu 23 stycznia 2020 r. Ryzyko uchybienia terminowi stanowiła błędnie przyjęta data wpływu wniosku (przyjęto datę 8 stycznia 2020 r., kiedy wniosek wpłynął do WUOZ we Wrocławiu pismem JG/N.1331.47.2020). Termin na udzielenie informacji liczony winien był od dnia wpływu wniosku do WUOZ Delegatury w Jeleniej Górze. Przekazywanie pism wewnątrz komórek organizacyjnych organu nie przesuwają terminu na załatwienie sprawy [dowód: akta kontroli str. 888-895].

W sprawie oznaczonej sygnaturą JG/N.1331.28.2018 wniosek wpłynął w dniu 1 października 2018 r., decyzja administracyjna z dnia 11 października 2018 r. nadana została 18 października 2018 r. [dowód: akta kontroli str. 994-999].

W sprawie oznaczonej sygnaturą WUOZ.1331.2.2020 wniosek o udostępnienie informacji publicznej wpłynął w dniu 3 stycznia 2020 r., odpowiedź pismem z dnia 16

stycznia 2020 r. została nadana w dniu 20 stycznia 2020 r., na co wskazuje przekazany wydruk korespondencji wychodzącej z systemu z e-dok. [dowód: akta kontroli str. 883-887].

W sprawach oznaczonych sygnaturą JG/N.1331.29.2018 oraz JG/N.1331.44.2018 z uwagi, że nie przedstawiono dokumentów na potwierdzenie wysyłki pism, ocena terminowości nie była możliwa.

W kontekście powyższych ustaleń podkreślić należy, iż określony przez normodawcę termin jednoznacznie wskazuje, że gdy podmiot dysponujący wnioskowaną informacją nie jest w stanie dotrzymać terminu ustanowionego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., powinien zastosować procedurę określoną w art. 13 ust. 2 u.d.i.p., a zatem powinien zawiadomić wnioskodawcę w terminie 14 dni od daty otrzymania wniosku o fakcie uchybienia terminowi do udzielenia informacji publicznej, z jednoczesnym podaniem przyczyn opóźnienia i wskazaniem terminu, w którym udostępni informację, nie dłuższym jednak niż dwa miesiące od złożenia wniosku.

Jak wykazała kontrola, w żadnym z powyżej opisanych postępowań, w których udostępnienie informacji publicznej nastąpiło z naruszeniem terminu, organ kontrolowany nie zastosował procedury powiadomienia wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia (co stanowi naruszenie art. 13 ust. 2 u.d.i.p.).

Należy w tym kontekście podkreślić, że niedochowanie terminu odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej naraża organ na zarzut bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania oraz daje wnioskodawcy możliwość wystąpienia ze środkami ochrony prawnej.

W celu dalszego zapewnienia właściwej organizacji pracy oraz zgodnego z prawem działania kontrolowanego w zakresie określonym tematami kontroli należy:

W zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków:

1. Zaprzestać ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków spraw nie załatwianych w trybie działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego oraz spraw, w których organ nie rozpatruje skargi/wniosku, a jedynie składa wyjaśnienia organowi prowadzącemu postępowanie skargowe/wnioskowe;
2. Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, do czego obliguje art. 254 k.p.a. W szczególności wyodrębnić skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według właściwości, poprzez założenie odrębnego rejestru, bądź poprzez ewidencjonowanie ich w spisie spraw w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania;
3. Zapewnić aby wszystkie rubryki rejestru były na bieżąco wypełniane, a zapisy rejestru skarg i wniosków odzwierciedlały sposób załatwienia sprawy przez organ oraz były zgodne z aktami prowadzonych postępowań skargowych/wnioskowych;

4. Prawidłowo i jednoznacznie kwalifikować pisma wpływające do organu, zgodnie z zasadą określoną w art. 222 k.p.a. oraz zapewnić aby z zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku wynikała faktyczna kwalifikacja sprawy;
5. Zaprzestać wszczynania postępowania skargowego w oparciu o anonimowe skargi, które zgodnie z dyspozycją § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków pozostawia się bez rozpoznania;
6. Przekazując skargę do organu właściwego w sprawie każdorazowo wykazywać właściwość organu poprzez powołanie odpowiednich przepisów prawa;
7. Udokumentowywać w aktach postępowań skargowo-wnioskowych realizację obowiązku określonego w art. 226a k.p.a. tj. przekazania skarżącemu lub wnioskodawcy przy pierwszej czynności skierowanej do tych osób informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679;
8. Załatwiać skargi terminach określonych w art. 237 k.p.a., a o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie zawiadamiać skarżącego na podstawie art. 237 § 4 w zw. z art. 36 k.p.a., podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
9. Zapewnić niezwłoczne, nie później jednak niż w terminie 7 dni, przekazywanie skarg do organów właściwych, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a.;
10. Na zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi/wniosku zamieszczać informacje co do sposobu jego wysyłki oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia;
11. Zapewnić skuteczne doręczanie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi/wniosku, w sposób określony przepisami k.p.a., z uwzględnieniem zasad doręczania dokumentów elektronicznych;
12. Nadawać znak sprawy zgodny z jednolitym rzeczowym wykazem akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy, mając na uwadze, iż jest on stałą cechą rozpoznawczą całości akt danej sprawy.

W zakresie realizacji postanowień ustawy o petycjach:

1. Zapewnić coroczne, w terminie do dnia 30 czerwca, umieszczanie na stronie internetowej organu zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim, zgodnie z dyspozycją art. 14 ustawy o petycjach;
2. Zadbać aby skany petycji, dokumentacji przebiegu postępowania i informacji o sposobie załatwienia petycji były udostępniane chronologicznie, w sposób przejrzysty;
3. Stosować jednolite zasady udostępniania załączników do złożonych petycji, jak również informacji o zasięgniętych opiniach o charakterze wewnętrznym, mając na względzie obowiązek zapewnienia transparentności procesu rozpatrywania petycji;
4. Zamieszczać na stronie internetowej organu informacje o przewidywanym terminie załatwienia każdej z wniesionych petycji;
5. Niezwłocznie zamieszczać informacje oraz dokumentację odnoszącą się do rozpatrywanych petycji;
6. Przestrzegać obowiązków w zakresie odnoszącym się do ochrony danych osobowych

podmiotu wnoszącego petycję, nałożonych m.in. przez ustawę o petycjach (art. 8 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy);

7. Zapewnić aby zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji zawierało wszystkie elementy, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o petycjach oraz w art. 238 k.p.a.;
8. Na zawiadomieniu o sposobie załatwienia petycji zamieszczać informacje co do sposobu jego wysyłki oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia.

W zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej:

1. Zapewnić, aby spis spraw w klasie „1331” *udostępnianie informacji publicznej* odzwierciedlał stan faktyczny prowadzonych spraw, w szczególności poprzez precyzyjne określenie daty wszczęcia i ostatecznego załatwienia sprawy oraz sposobu jej załatwienia;
2. Zapewnić, aby znak sprawy nadawała komórka merytoryczna, odpowiedzialna za prowadzenie sprawy oraz jej załatwienie oraz aby wszystkie pisma w ramach jednego postępowania o udostępnienie informacji publicznej oznaczone były tożsamym numerem sprawy wg hasła klasyfikacyjnego z JRWA „1331” *udostępnianie informacji publicznej*;
3. Zapewnić pełną koordynację procesu rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w tym utworzyć odrębną centralną ewidencję wniosków obejmującą sprawy prowadzone również przez Delegatury WUOZ, tak by usprawnić nadzór nad przebiegiem i terminowością załatwiania tego rodzaju spraw;
4. Będąc dysponentem informacji prawidłowo kwalifikować, czy przedmiot żądania wnioskodawców stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 u.d.i.p.;
5. Zapewnić, aby akta spraw w pełni odwzorowywały przebieg spraw, również z czynności załatwionych ustnie, poprzez sporządzanie notatek służbowych z rozmów oraz opisujących sposób załatwienia sprawy (§ 56 pkt 1-2 oraz § 57 pkt 2 instrukcji kancelaryjnej), a na pismach kierowanych do wnioskodawców zamieszczanie adnotacji o dacie i sposobie ich wysyłki (§ 60 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej);
6. Zapewnić przestrzeganie zasad dokumentowania przebiegu sprawy, dołączając do akt sprawy m. in.: udostępniane wnioskodawcom dokumenty, z zachowaniem ich formy po dokonaniu czynności materialno-technicznej, wiadomości poczty elektronicznej, sporządzone notatki służbowe;
7. Prawidłowo kwalifikować rodzaj informacji będącej przedmiotem wniosków, a kwalifikując informację jako informację przetworzoną, wzywać wnioskodawców do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.;
8. Zaprzestać wydawania decyzji administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, która nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., zawiadamiając wnoszącego jedynie zwykłym pismem;

9. Zmierzając do wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, gdy wniosek nie czyni zadość wymaganiom formalnym podania w rozumieniu k.p.a., wzywać wnioskodawców do usunięcia braków formalnych wniosków w trybie art. 64 § 2 k.p.a.;
10. Zapewnić, aby podejmowane decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej zawierały uzasadnienie sporządzone w sposób zgodny z art. 107 § 3 k.p.a. oraz zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym imiona i nazwiska osób, które zajęły stanowisko w sprawie, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.;
11. Zapewnić, aby rozpatrywanie wniosków odbywało się z zachowaniem ustawowego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., prawidłowo ustalając początkowy jego bieg oraz zapewnić, w przypadku doręczania wniosków na skrytkę ePUAP, aby przyjęta data ich wpływu pokrywała się z datą wprowadzenia przez wnioskodawcę wniosku do systemu ePUAP;
12. W sytuacji ryzyka związanego z uchybieniem terminu na udostępnienie informacji, zawiadamiać wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, na podstawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p.

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej wnoszę o poinformowanie o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, w terminie do dnia 30 stycznia 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski

D

C