



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.2.7.2021.AP

Wrocław, dnia 30 listopada 2021 r.

Pan
Dariusz Smoliński
Dolnośląski Wojewódzki Inspektor
Jakości Handlowej Artykułów
Rolno-Spożywczych we Wrocławiu

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 6 września 2021 r. do 8 października 2021 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: Magdalena Gil – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu), Anna Piekoszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu) z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu z siedzibą przy ul. Ofiar Oświęcimskich 12, 50-069 Wrocław. Tematem kontroli było rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli.

Zgodnie z art. 47, w zw. z art. 46 ust. 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), w nawiązaniu do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu *Wystąpienie pokontrolne*.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2021 r. Celem kontroli była ocena i zapewnienie właściwej organizacji pracy oraz zgodnego z prawem działania kontrolowanego organu w zakresie określonym tematem kontroli. Stan faktyczny ustalono w oparciu o udostępnione w toku wykonywania czynności kontrolnych dokumenty oraz wyjaśnienia kontrolowanego.

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

² Upoważnienia z dnia 25 sierpnia 2021r., symbol NK-KS.0030.132.2021MG, NK-KS.0030.133.2021.MG.

W okresie objętym kontrolą funkcję Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu³ pełni Pan Dariusz Smoliński. [dowód: akta kontroli str. 135, 141]

Działalność kontrolowanej jednostki w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższą ocenę uzasadniam następująco.

A. Organizacja dostępu do informacji publicznej.

Procedurę dostępu do informacji publicznej reguluje ustawa o *dostęp do informacji publicznej*⁴, która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania. Jak ustalono w toku kontroli, w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu nie przyjęto wewnętrznych procedur dotyczących rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Kontrolowany w piśmie z dnia 13 września 2021 r. przedstawił przyjętą w okresie objętym kontrolą praktykę procedowania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, wskazał również, iż podjęto decyzję o przygotowaniu wewnętrznej procedury dotyczącej rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. [dowód: akta kontroli str. 135-136]

Zapisy przekazanego Regulaminu Organizacyjnego kontrolowanego obowiązującego w okresie objętym kontrolą⁵ nie regulują tematyki związanej z rozpatrywaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Ustalono, iż wewnątrz w ramach wydziału zostały wyznaczone osoby do ewidencjonowania i prowadzenia spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej. W Wydziale Kontroli spis spraw o symbolu klasyfikacyjnym 1331 zakładany jest i prowadzony corocznie przez Zastępcę Kierownika Wydziału Kontroli. Natomiast w Wydziale Organizacyjno – Administracyjnym osobą odpowiedzialną za ewidencjonowanie i koordynowanie spraw z ww. zakresu jest Kierownik Wydziału - Główna Księgowa. Kontrola wykazała ponadto, iż kontrolowany nie prowadzi centralnego *Rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej*. Jak wskazał kontrolowany w wyjaśnieniach, poszczególne Wydziały WIJHARS we Wrocławiu indywidualnie rejestrują wskazane sprawy tworząc odrębnie spisy spraw w ramach wniosków rozpatrywanych na dany rok. Podczas czynności kontrolnych przedłożono spisy spraw za lata 2018-2021 o symbolu klasyfikacyjnym 1331 *Udostępnianie informacji publicznej* prowadzone przez Wydział Organizacyjno – Administracyjny oraz Wydział Kontroli za lata 2019-2020. Z informacji udzielonej przez kontrolowanego przy piśmie z dnia 29 września 2021 r. wynika, że w 2021 r. Wydział Kontrolny do dnia rozpoczęcia kontroli nie zaewidencjonował wniosków o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy u.d.i.p. Wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 30 września 2021 r. potwierdzają, że Wydział Nadzoru, a obecnie Samodzielne

³ Dalej także: WIJHARS lub kontrolowany.

⁴ Dz.U. z 2020, poz. 2176., dalej jako: u.d.i.p.

⁵Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 30 marca 2011 r. oraz Zarządzenie nr 356 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 listopada 2020 r. ,w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych we Wrocławiu.

stanowisko ds. kontroli ex-post nie prowadził ewidencji wniosków w sprawach o udostępnienie informacji publicznej ze względu na ich brak.

[dowód: 22, 26, 104-132, 136-137, 61-63, 74, 77-78, 152-153]

Jak ustalono w toku kontroli, zapisy przekazanych spisów spraw co do zasady⁶ odzwierciedlały stan faktyczny wynikający z akt spraw przekazanych do kontroli. [dowód: akta kontroli str. 22, 26, 77-78, 152]

Wobec powyższych ustaleń stwierdzono, iż pomimo braku przyjęcia sformalizowanych zasad rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, organ kontrolowany co do zasady zapewnił właściwą organizację dostępu do informacji publicznej wnioskodawcom, a stosowana praktyka, co do zasady, minimalizuje ryzyko nieprawidłowego i nieterminowego rozpatrywania wpływających wniosków.

Ustalenia kontroli wskazują, iż 4⁷ sprawy zostały omyłkowo zaewidencjonowane jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej, o których mowa w ustawie u.d.i.p. Ustalenia kontroli wskazują:

a) W sprawie o znaku WI-02-AD.1331.5.2018, wnoszący pismem z dnia 15 czerwca 2018 r. zwrócił się do kontrolowanego, z wnioskiem o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych oraz ustawy o Policji. Kontrolowany, pismem z dnia 21 czerwca 2018 r. przekazał wnioskowane informacje. [dowód: akta kontroli str.27-30]

b) W sprawie o znaku WI-02-KO.1331.1.2019, w dniu 23 października 2019 r. drogą elektroniczną zwrócono się do kontrolowanego, z prośbą o przekazanie informacji, w związku z rozpatrywanym przez wnoszącego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Kontrolowany, pismem z dnia 28 października 2018 r. przekazał informacje wnoszącemu. Działanie kontrolowanego polegało na przekazaniu informacji na potrzeby prowadzonego postępowania przez wnoszącego. [dowód: akta kontroli str.75-76]

c) W sprawie o znaku WI-02-KO.1331.2.2020, w dniu 24 września 2020 r. do kontrolowanego wpłynął *Formularz udostępnienia informacji o producentach ekologicznych i produkcji ekologicznej* adresowany do innego podmiotu. Kontrolowany pismem z dnia 25 września 2020 r. znak WI-02-KO.1331.2.2020 przekazał adresatowi Formularz omyłkowo przesłany do WIJHARS we Wrocławiu. [dowód: akta kontroli str. 83-85]

d) W sprawie o znaku WI-02-AD.1331.1.2019, kontrolowany pismem z dnia 11 marca 2019 r. przekazał informacje Posłowi na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w oparciu o zapisy zawarte w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. [dowód: akta kontroli str.62-63]

Kontrolujący zwrócił się do kontrolowanego pismami z dnia 7 września 2021 r. oraz 23 września 2021 r. o wyjaśnienie na jakiej podstawie sprawy zostały wskazane

⁶ Kontrola wykazała, iż w 2 przypadkach zapisy Spisu Spraw 1331 Udostępnianie informacji publicznej w poniższych przypadkach nie odzwierciedlają stanu faktycznego wynikającego z akt postępowania: WI-02-AD.1331.2.2018: data załatwienia sprawy w spisie 12.04.2018, a z akt sprawy wynika data 19.04.2018, WI-02-KO.1331.1.2020: w rubryce odnoszącej się do daty informacji (*z dnia*), wskazano datę 03.02.2020 zamiast daty e-mail z dnia 31.01.2020. Wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 28 września 2021 r. wskazują na omyłkę pracownika.

⁷ WI-02-AD.1331.5.2018, WI-02-KO.1331.1.2019, WI-02-KO.1331.2.2020, WI-02-AD.1331.1.2019.

jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej. Wyjaśnienia kontrolowanego przy piśmie z dnia 13 września 2021 r. oraz 28 września 2021 r., wskazują na omyłkową rejestrację spraw. [dowód: akta kontroli str. 137, 152-153]

W świetle powyższych okoliczności należy stwierdzić, iż sam organ kontrolowany nie zakwalifikował wniesionych pism, jako wniosków w rozumieniu przepisów ustawy u.d.i.p., lecz jako inne pisma podlegające odrębnym regulacjom. Przedmiotowe sprawy nie są wnioskami kierowanymi do kontrolowanego na podstawie u.d.i.p., a kontrolowany w ww. sprawach nie był zobowiązany do prowadzenia postępowań w trybie u.d.i.p. Mając powyższe na uwadze przedmiotowe sprawy (WI-02-AD.1331.5.2018, WI-02-KO.1331.1.2019, WI-02-AD.1331.1.2019, WI-02-KO.1331.2.2020) nie podlegają ocenie w ramach niniejszej kontroli.

B. Rozpatrywanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Kontrolą objęto prawidłowość rozpatrywanych przez kontrolowanego wniosków o udzielenie informacji publicznej w okresie od 2018 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych tj. 6 września 2021 r. W trakcie czynności kontrolnych, kontrolowany przedłożył do kontroli 11⁸ wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Z czego 4⁹ sprawy nie podlegają ocenie w ramach niniejszej kontroli. Ostatecznie ustalono, iż w okresie objętym kontrolą do jednostki kontrolowanej wpłynęło 7¹⁰ wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które poddano ocenie.

Kontrolowany, w okresie objętym kontrolą wydał 1 decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia 2021 r. kontrolowany wskazał, iż nie umorzył żadnego postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Jak wskazał organ kontrolowany, w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły wnioski w zakresie regulowanym ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o *ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego*¹¹. [dowód: akta kontroli str. 6-7]

Ustalono również, iż w okresie objętym kontrolą, organ kontrolowany nie pobierał od wnioskodawców opłat w związku z udostępnieniem informacji publicznej, na podstawie art. 15 ust. 1 u.d.i.p. [dowód: akta kontroli str. 137]

Kontroli poddano ogółem 7 wniosków o udzielenie informacji publicznej (w tym: 4 wnioski z 2018 r.¹², 1 wniosek z 2019 r.¹³ oraz 2 wnioski z 2020 r.¹⁴).

[dowód: akta kontroli str. 96-283]

Analiza badanych akt spraw wykazała następujące sposoby ich załatwienia:

⁸ WI-02-AD.1331.2.2018, WI-02-AD.1331.5.2018, WI-02-AD.1331.6.2018, WI-02-AD.1331.7.2018, WI-02-AD.1331.9.2018, WI-02-AD.1331.1.2019, WI-02-AD.1331.2.2019, WI-02-KO.1331.1.2019, WI-02-KO.1331.1.2020, WI-02-KO.1331.2.2020, WI-02-KO.1331.3.2020.

⁹ WI-02-AD.1331.5.2018, WI-02-AD.1331.1.2019, WI-02-KO.1331.1.2019, WI-02-KO.1331.2.2020.

¹⁰ WI-02-AD.1331.2.2018, WI-02-AD.1331.6.2018, WI-02-AD.1331.7.2018, WI-02-AD.1331.9.2018, WI-02-AD.1331.2.2019, WI-02-KO.1331.1.2020, WI-02-KO.1331.3.2020.

¹¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1446.

¹² WI-02-AD.1331.2.2018, WI-02-AD.1331.6.2018, WI-02-AD.1331.7.2018, WI-02-AD.1331.9.2018,

¹³ WI-02-AD.1331.2.2019.

¹⁴ WI-02-KO.1331.1.2020, WI-02-KO.1331.3.2020.

- 4 wnioski załatwiono udzielając informacji publicznej¹⁵
[dowód: akta kontroli str. 33, 58, 82, 92-93]
- 1 wniosek załatwiono informując wnioskodawcę, iż organ nie jest w posiadaniu żądanych informacji¹⁶ [dowód: akta kontroli str. 26]
- 1 wniosek załatwiono udzielając informacji publicznej w części¹⁷
[dowód: akta kontroli str.68-69]
- 1 wniosek załatwiono decyzją o odmowie udostępnienia informacji publicznej¹⁸.
[dowód: akta kontroli str. 49-51]

W ramach czynności kontrolnych ustalono, że wszystkie wnioski wszczynające sprawę, które wpłynęły do kontrolowanego, były prawidłowo kwalifikowane jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz we wszystkich badanych przypadkach organ kontrolowany prawidłowo ocenił, iż przedmiot żądania wypełnia normatywną definicję informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

W świetle ustaleń kontroli stwierdzono również, że we wszystkich badanych przypadkach kontrolowany prawidłowo kwalifikował rodzaj informacji będącej przedmiotem wniosku (informacja prosta, przetworzona¹⁹ - art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.).

[dowód: akta kontroli str. 39, 64]

Czynności kontrolne wykazały, że we wszystkich badanych przypadkach nadawano sprawom symbol klasyfikacyjny 1331 wg hasła klasyfikacyjnego *Udostępnianie informacji publicznej* stosownie do zapisów zał. nr 5²⁰ 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 zakładowych²¹, oraz stosowano jednolite oznaczenie akt danej sprawy.

W wyniku kontroli ustalono, że w przypadkach, w których udostępniano dokumenty prawidłowo kwalifikowano, czy dokumenty urzędowe wymagają anonimizacji, zgodnie z normą art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Czynności kontrolne wykazały, że co do zasady we wszystkich przypadkach udzielono informacji w pełni, co do sposobu i formy zgodnej z żądaniem wnioskodawcy, zgodnie z dyspozycją art.14 ust. 1 u.d.i.p.

Czynności kontrolne wskazują, że²² postępowanie o udostępnienie informacji publicznej z poddanych ocenie, w części dotyczącej pkt 4 i 5 (częściowo) wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nie zostało zakończone, co stanowi nieprawidłowość (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Na ocenę wskazują następujące ustalenia. Z akt sprawy znak WI-02-AD.1331.2.2019 wynika, że wniosek wpłynął do organu w dniu 30 kwietnia 2019 r. Kontrolowany pismem z dnia 14 maja 2019 r. udzielił informacji publicznej w zakresie pkt 1, 2, 3, 5 (w części), 6, 7, 8 wskazanych we wniosku z dnia 30 kwietnia 2019 r. Jednocześnie

¹⁵Postępowania o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.6.2018, WI-02-AD.1331.9.2018, WI-02-KO.1331.1.2020, WI-02-KO.1331.3.2020.

¹⁶ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.2.2018.

¹⁷ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.2.2019.

¹⁸ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.7.2018.

¹⁹ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.7.2018, WI-02-AD.1331.2.2019.

²⁰ Załącznik Nr 5 do Instrukcji Wykaz akt organów zespolonej administracji rządowej w województwie i urzędów obsługujących te organy

²¹ Dz. U. z 2011, Nr 14, poz. 67, ze sprost., dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

²² Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.2.2019.

tożsamym pismem, wezwał wnioskodawcę w zakresie pkt 4 oraz pkt 5 (w części) wniosku „do wykazania szczególnego interesu publicznego”, informując na podstawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. o nowym terminie rozpatrzenia wniosku, tj. 10 czerwca 2019 r. Ustalenia kontroli wskazują, że kontrolowany nie zakończył postępowania w zakresie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej na pkt 4 i 5 (w części) wniosku z dnia 30 kwietnia 2019 r., co potwierdzają wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 13 września 2021 r. Wyjaśnienie uznano za przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str.64 -71,137]

W 2 sprawach (WI-02-AD.1331.2.2019, xml z dnia 14 maja 2019 r., WI-02-AD.1331.9.2018, xml z dnia 29 listopada 2018 r.) stwierdzono brak dokumentu Urzędowego Poświadczenie Doręczenia (UPD). Wnioskodawcy²³ wnieśli żądanie za pośrednictwem platformy ePUAP na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą WIHARS we Wrocławiu. We wnioskach wskazali, aby informację przesłać również za pośrednictwem platformy ePUAP. Kontrola wykazała, że organ kontrolowany nie posiada potwierdzenia (UPD) wysłania informacji na wskazany adres ePUAP, zgodnie z żądaniem we wniosku o udostępnienie informacji publicznej odpowiednio z dnia 30 kwietnia 2019 r. oraz 18 listopada 2018 r., co potwierdził w piśmie z dnia 13 września 2021 r. Przyczyną stwierdzonego uchybienia jest brak szkoleń pracowników, w zakresie wysyłania dokumentów za pomocą platformy e-PUAP. Jednocześnie kontrolowany, w trakcie czynności kontrolnych podjął działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w przyszłości. [dowód: akta kontroli str. 67, 57, 137]

Jak ustalono, w 1 przypadku²⁴ organ kontrolowany postępowanie o udzielenie informacji publicznej zakończył decyzją administracyjną o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Kontrola wykazała, że w sprawie znak WI-02-AD.1331.7.2018 pismem z dnia 10 sierpnia 2018 r. wezwano wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, z uwagi na stwierdzony w ocenie organu charakter informacji przetworzonej, będącej przedmiotem żądania. Wobec milczenia wnioskodawcy, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej²⁵. Analiza akt sprawy wskazuje, iż wniosek z dnia 6 sierpnia 2018 r. nie czynił zadość wymaganiom podania w rozumieniu przepisów k.p.a., którego przepisy stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji, tj. nie zawierał podpisu wnioskodawcy. Organ kontrolowany nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o podpis, w trybie art.64 k.p.a., co stanowi nieprawidłowość.

Wskazać należy, że 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. Wniosek w omawianej sprawie został wniesiony pocztą elektroniczną w dniu 6 sierpnia 2018 r. i nie zawierał podpisu wnioskodawcy, tym samym nie czynił zadość wymaganiom podania w rozumieniu przepisów k.p.a., którego przepisy stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Wyjaśnienia kontrolowanego z dnia 28 września 2021 r. wskazują, iż (...) *nie wezwano do uzupełnienia podpisu na wniosku z uwagi na fakt, że wniosek o udzielenie informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*

²³ Wniosek z dnia 30 kwietnia 2019 r., 18 listopada 2018 r.

²⁴ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.7.2018.

²⁵ Decyzja Nr 1/AD/2018 z dnia 8 października 2018 r.

nie stanowi podania w indywidualnej sprawie administracyjnej w rozumieniu art. 63 k.p.a., co oznacza, że nie podlega rygorom k.p.a. (...).

[dowód: akta kontroli str. 39-41, 45-47, 49-51, 150-151]

Wyjaśnienie nie zostało uwzględnione. Przedstawione stanowisko odnosi się do ogólnego pojmowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej i postępowania kończącego się czynnością materialno-techniczną udostępnienia informacji publicznej lub informacji o nieposiadaniu wnioskowanej informacji. Inaczej wygląda postępowanie organu administracji publicznej zmierzające do wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w u.d.i.p.

Organ zmierzając do wydania decyzji administracyjnej, winien był wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku 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. 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.²⁶ 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2017 r.²⁷ wyjaśnił, postępowanie prowadzone w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie podlega zasadniczo, tj. poza określonymi ustawowo wyjątkami, regułom określonym w k.p.a. Z ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej wynika jednakże, że k.p.a. ma zastosowanie do wydania decyzji odmownej. Na gruncie regulacji zawartych w ustawie istotne jest wyróżnienie dwóch etapów postępowania o różnym charakterze i mających za przedmiot odmienne sprawy administracyjne. W pierwszym rzędzie, jeżeli organ (lub inny zobowiązany podmiot) dysponuje żadaną informacją publiczną i istnieje podstawa do jej udostępnienia bez opłat, to w postępowaniu tym nie mają w ogóle zastosowania przepisy k.p.a, bowiem informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana w formie czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, wniosek ten nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem

²⁶ II SA/Wa 1631/17, LEX nr 2452841.

²⁷ I OSK 430/17, Legalis, zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 maja 2021 r., II SAB Po 149/20, Legalis (...) *Dopiero zamiar wydania decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej powoduje konieczność stosowania przepisów k.p.a.(...).*

ani wskazaniem szczególnego interesu. Sytuacja wygląda inaczej, gdy w sprawie chociażby potencjalnie zachodzi możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, albo też jakiegokolwiek innego aktu administracyjnego, który wiązałby się ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek. Wówczas do usunięcia braków formalnych wniosku znajduje zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/09, „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, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 16 ust. 2u.d.i.p., do decyzji odmownej oraz o umorzeniu postępowania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji (podjęcie decyzji administracyjnej w sytuacji niepodpisania wniosku wykazuje cechy działania organu z urzędu, co w przypadku postępowania wszczynanego jedynie na wniosek oznacza wydanie decyzji nieważnej – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)”.

W omawianej sprawie, pismo z dnia 10 sierpnia 2018 znak WI-02-AD.1331.7.2018, wysłane zostało w formie skanu pisma na podany adres poczty elektronicznej, pomimo podania przez wnioskodawczynię adresu poczty tradycyjnej. Tym samym organ nie dysponuje udokumentowanym doręczeniem pisma zgodnie z art. 39 k.p.a. i nast. Powyższe oznacza, iż kontrolowany wysyłając wezwanie na adres e-mail nie ma potwierdzenia (daty) odbioru korespondencji, a tym samym nie może określić upływu wyznaczonego terminu, na ustosunkowanie się do treści wezwania. Jak wyjaśnił WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., II SAB/Kr 37/21, *organ kwalifikując żadaną informację jako informację przetworzoną, o swojej ocenie powinien powiadomić stronę wnioskującą, tak aby miała możliwość wykazania w określonym przez podmiot zobowiązany terminie, że zachodzi przesłanka warunkująca uzyskanie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. 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 Ustawy o dostępie do informacji publicznej.*

Zastosowanie w tym zakresie miały ogólne normy wyrażone w art. 39-49b k.p.a.²⁸. Wysyłanie pism (wymiana informacji) drogą elektroniczną pomiędzy organami administracji rządowej realizującymi zadania publiczne, a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi odbywa się zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*²⁹. Przepisy te nie przewidują doręczania pism (dokumentów elektronicznych) bezpośrednio na adres poczty elektronicznej osoby wnoszącej pismo. Takie doręczenie nie spełnia bowiem wymogów wyrażonych

²⁸ Dz.U. z 2017, poz.1257.

²⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 670 ze zm.; dalej jako: u.o.i., aktualny w dacie pisma: Dz. U z 2017 r., poz. 570.

w ww. przepisach, w szczególności w zakresie podpisania urzędowego poświadczenia odbioru, o którym mowa w art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a oraz w art. 3 pkt 20 u.o.i.

Przyjęta w k.p.a. zasada oficjalności doręczeń jest wyrażana przez obowiązek organu dokonywania doręczeń z urzędu w formie przewidzianej w ustawie oraz czuwania nad prawidłowością czynności składających się na skuteczne doręczenie.

[dowód: akta kontroli str. 40-4, 151]

Wskazać należy, że uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z dnia 8 października 2018 r. nie zawiera dodatkowych elementów formalnych tj. imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania, do czego zobowiązuje art. 16 ust. 2 pkt 2³⁰ u.d.i.p. Wyjaśnienia organu kontrolowanego z dnia 28 września 2021 r. wskazują, iż, *kontrolowany posiłkował się funkcjonującym w dacie wydania decyzji stanowiskiem NSA zawartym w orzeczeniu z dnia 1 października 2015 r., sygn. Akt I OSK 1860/14, a dotyczącym „zajęcia stanowiska w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej”. NSA uznał, że „pod pojęciem” zajęcia stanowiska w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej”, w znaczeniu określonym w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. należy rozumieć pisemne stanowisko podmiotu innego niż organ wydający decyzję, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy”. W omawianej sprawie kontrolowany nie występował do innego podmiotu. Wyjaśnienia kontrolowanego zostały uwzględnione przy ocenie zagadnienia.*

[dowód: akta kontroli str. 45-46, 152]

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż przepis art. 16 ust. 2 u.d.i.p. w stosunku do k.p.a. wprowadza modyfikacje poprzez wskazanie dodatkowych elementów, jakie powinna zawierać decyzja wydana na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Tak więc taka decyzja – poza elementami wymaganymi przez, art. 107 k.p.a. – powinno zawierać w uzasadnieniu: imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. *Ratio legis* takiego rozwiązania leży w tym, aby decyzja była zindywidualizowana i łatwo było ustalić osoby, które odpowiadają za jej treść.³¹ Niemniej jednak uzasadnienie decyzji, które nie zawiera danych osób innych niż osoby pełniące funkcję organu nie musi wskazywać na jej wadliwość, wszak osób takich po prostu mogło nie być. Ustawa przewiduje konieczność ujawnienia personaliów osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 lutego 2021 r.³², *pod pojęciem „osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania”, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. należy rozumieć osoby, które przez wyrażony przez siebie pogląd miały wpływ na fakt, że w sprawie została wydana decyzja odmowna. Nie mieszczą się natomiast w tym pojęciu osoby, które wykonywały czynności techniczne czy dostarczyły tylko informacji o faktach lub danych liczbowych, gdyż taka jedynie techniczna lub pomocnicza ich rola wskazuje, że nie miały one wpływu na sposób załatwienia sprawy.* Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu

³⁰ uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

³¹ Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, 2018 r., Legalis.

³² III SA/GI 746/20, Legalis.

Administracyjnego z dnia 1 października 2015 r.³³ wskazuje, że *jako zajęcie stanowiska należy rozumieć m.in. różnego rodzaju opinie prawne i inne pisma sporządzone w formie odrębnego aktu. Nie stanowi natomiast takiego stanowiska projekt decyzji sporządzony przez pracownika organu.* [dowód: akta kontroli str. 45-46, 152]

C. Terminowość rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa obowiązki organu, do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wskazując, w jaki sposób postępowanie powinno być zakończone oraz termin. W myśl 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, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. W wyniku kontroli ustalono, że 6 postępowań³⁴ o udostępnienie informacji publicznej poddanych ocenie, zakończone zostało w terminie wskazanym w art. art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

W odniesieniu do terminowości prowadzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej w zakresie załatwiania w części wniosku³⁵, wobec stwierdzonej wyżej nieprawidłowości polegającej na braku prawidłowego zakończenia przedmiotowego postępowania, kwestia ta nie podlegała ocenie w ramach niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 64-71, 137]

W wyniku kontroli ustalono, że 1 postępowanie³⁶ o udostępnienie informacji publicznej, zakończone zostało z naruszeniem wyznaczonego przez organ terminu, co stanowi naruszenie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. Na ocenę wskazują następujące ustalenia:

Z akt sprawy znak WI-02-AD.1331.7.2018 wynika, że wniosek wpłynął do organu w dniu 6 sierpnia 2018 r. Następnie kontrolowany pismem z dnia 10 sierpnia 2018 r. wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnego interesu publicznego, w określonym terminie, jednocześnie informując na podstawie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. o nowym terminie rozpatrzenia wniosku, tj. do 31 sierpnia 2018 r. Zgodnie z informacją z pocztowej książki nadawczej, decyzja Nr 1/AD/2018 z dnia 8 października 2018 r. została wysłana do wnioskodawcy w dniu 8 października 2018 r. Z przedłożonej przez organ kontrolowany dokumentacji wynika, iż jakkolwiek zastosowano procedurę powiadomienia wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.), to postępowanie zakończono z przekroczeniem terminu wskazanego przez kontrolowanego, co stanowi naruszenie art. 13 ust. 2 u.d.i.p., a kontrolowany ponownie nie powiadamiał wnioskodawcy, o nowym terminie w jakim udostępni informację.

Kontrolowany w piśmie z dnia 28 września 2021 r. wskazał *min. (...) do decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie art.13 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie*

³³ I OSK 1860/14, Legalis.

³⁴ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.2.2018, WI-02-AD.1331.6.2018, WI-02-AD.1331.9.2018, WI-02-AD.1331.2.2019 (w części), WI-02-KO.1331.1.2020, WI-02-KO.1331.3.2020

³⁵ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.2.2019.

³⁶ Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej: WI-02-AD.1331.7.2018.

z art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z uwagi na konieczność skierowania do wnioskodawcy wezwania, zdaniem kontrolowanego, określony powyżej termin wynikający z k.p.a nie został naruszony (...). [dowód: akta kontroli str. 152]

Przyznać należy, że ww. postępowanie zostało zakończone, w terminie 2 miesięcy³⁷ od dnia złożenia wniosku, co oceniono pozytywnie, niemniej jednak kontrolowany nie dochował terminu wyznaczonego na udostępnienie informacji. Wskazać należy, iż postanowienia art. 13 u.d.i.p. stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego kształtujących terminy załatwiania spraw, ustanawiając krótszy termin załatwienia sprawy. Konstrukcja tej regulacji jest analogiczna do postanowień art. 36 k.p.a., przy czym w art. 13 ust. 2 u.d.i.p wskazany jest nieprzekraczalny termin 2 miesięcy na udzielenie informacji publicznej. Termin ten ma charakter instrukcyjny (wyrok NSA z 18 grudnia 2013 r., I OSK 1469/13, LEX nr 1528954). W doktrynie przeważa stanowisko, że podmiot zobowiązany może czynność powiadomienia powtórzyć kilkakrotnie, za każdym razem wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Termin ten nie powinien jednak przekroczyć dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku (por. M. Bidziński, M. Chmaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 147). Nieudzielenie informacji publicznej oraz niepowiadomienie w trybie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. o powodach i terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, oznacza bezczynność podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia (zob. wyrok NSA z 14 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 1027/14, wyrok NSA z 18 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1781/18).

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych we Wrocławiu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, należy podjąć następujące działania celem wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości w ramach realizowanych zadań:

1. W spisie spraw o symbolu klasyfikacyjnym 1331, ewidencjonować wnioski o udostępnienie informacji publicznej, o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej.
2. Udzielając odpowiedzi na wniosek odnosić się co całego zakresu żądania objętego wnioskiem.
3. Zapewniać, aby doręczenie elektroniczne kończyło się dowodem potwierdzającym fakt otrzymania pisma, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych.

³⁷ Z uwzględnieniem zasad liczenia terminów wskazanych w art. 57 § 3 i 4 k.p.a.

4. Wzywać wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku, w trybie art. 64 k.p.a., w przypadku zmierzania do wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w u.d.i.p..
5. W sytuacji ryzyka związanego z uchybieniem terminu na udostępnienie informacji, zawiadamiać wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz terminie, w jakim informacja zostanie udostępniona, oraz dochowywać wyznaczonego terminu (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 20 grudnia 2021 r.



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Obremski