

NA-0801-4/12

Pan
Antoni Fryczek
Dyrektor
Biura Kontroli Wewnętrznej
Urząd Miasta Krakowa

W nawiązaniu do protokołu kontroli w zakresie wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, przesłanego do Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie w dniu 23 listopada 2012 r., odnosząc się do zarzutów zawartych w pkt 4 wniosków pokontrolnych, niniejszym wnoszę umotywowane zastrzeżenia co do ustaleń w nich zawartych.

Biuletyn Informacji Publicznej Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie funkcjonuje na platformie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Zasady i tryb publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa określone zostały w zarządzeniu Nr 1386/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2006 r. W zakresie dotyczącym struktury menu Biuletynu jednostka stosuje się do wytycznych Wydziału Organizacji i Nadzoru UMK zawartych w „Projekcie struktury BIP dla Miejskich Jednostek Organizacyjnych”. Dokument niniejszy przewiduje, iż informacje dotyczące kontroli przeprowadzonych w miejskiej jednostce organizacyjnej oraz prowadzonych przez nią rejestrów, ewidencji i archiwów, usytuowany winien być w module „Prawo”, podobnie zresztą jak dane o statusie prawnym i formie prawnej jednostki. Nie negując zatem podniesionej przez kontrolujących zasadności intuicyjnego wyszukiwania informacji publicznych publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej, nie sposób zgodzić się z faktem, iż adresatem niniejszego zarzutu jest miejska jednostka organizacyjna. Nie może być bowiem tak, iż konsekwencją stosowania się do dyspozycji jednej komórki organizacyjnej UMK jest zastrzeżenie skierowane do wykonawcy tej dyspozycji.

Wobec rozbieżności interpretacyjnych przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), tutejsza jednostka nie może również zgodzić się z zarzutem naruszenia obowiązku niezwłocznej publikacji informacji publicznej oraz niespełnienia wymagań art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a tiret drugi w przedmiocie dotyczącym zakresu tej publikacji. Katalog informacji publicznych, które winny być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej określony został w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5 w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy. Jednocześnie, zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy, podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej obowiązane są do

udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej. Do zaistnienia obowiązku, o którym mowa w tym przepisie, konieczne jest wystąpienie dwóch kumulatywnych przesłanek: posiadania przez podmiot zobowiązany informacji publicznej oraz nieudostępnienie jej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej. Jednocześnie, przepisy pomijają przyczynę, dla której dana informacja nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, dlatego – za doktryną – należy opowiedzieć się za publikowaniem informacji o sposobach dostępu do informacji niejawnych (art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 8 ust. 5), jak i informacji opisanych w 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nieudostępnionych wskutek zwykłego zaniechania lub trudności technicznych (vide: Michał Bernaczyk „Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej”). Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, iż zasadą jest udostępnianie informacji, o których mowa powyżej, poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej. Wskazanie jednak w niniejszych przypadkach trybu wnioskowego uznać należy również spełnienie dyspozycji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wobec powyższego, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie w dniu 11 czerwca 2012 r. opublikowany został „Wykaz kontroli przeprowadzonych w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie” za okres 1996-2012. Wykaz niniejszy, obejmujący kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, uzupełniony został informacją, że dokumentacja kontroli dostępna jest do wglądu w siedzibie jednostki, po wcześniejszym telefonicznym ustaleniu terminu pod wskazanym numerem telefonu. Udostępniana jest ona również po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Warto w tym miejscu również przywołać postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt II SAB/Łd 40/08, wydane w postępowaniu zainicjowanym skargą na bezczynność w przedmiocie publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej pełnej dokumentacji przebiegu i efektów kontroli. Sąd orzekł, iż nie istnieje norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby stronie postępowania sądowo-administracyjnego uprawnienie do tego, aby domagać się od organu, tak samego utworzenia, jak i określonego sposobu prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Jednocześnie Sąd wskazał, iż „skoro skarżący nie znalazł w Biuletynie poszukiwanych informacji, to winien skorzystać z przysługującego mu uprawnienia przewidzianego w przepisie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i złożyć wniosek o jej udostępnienie w tym właśnie trybie. Powyższy przepis stanowi bowiem, iż informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek. Ewentualna bezczynność organu w udzieleniu informacji w tym właśnie trybie mogłaby być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego, bowiem w tym zakresie istnieje wyraźna norma prawa statuująca uprawnienie do domagania się dostępu do informacji publicznej, a jej korelatem jest obowiązek organu do udostępnienia wnioskowanej informacji bądź do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia”. Podobnie w wyroku z dnia 7 października 2009 r., sygn. akt I OSK 169/09, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „nieumieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej daje, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, uprawnienie dla każdego do złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej (...)”.

W kontekście zaprezentowanego stanowiska wątpliwości budzi zarzut naruszenia obowiązku niezwłocznej publikacji ww. informacji publicznej. Podkreślenia wymaga fakt, iż informacja o dostępności w trybie wnioskowym informacji publicznych, które nie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej,

znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie od początku jej funkcjonowania.

Powyższe wyjaśnienia odnieść należy również do zarzutu naruszenia obowiązku niezwłocznej publikacji informacji publicznej dotyczącego „Sprawozdania z kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie w 2011 r.”

Zauważyć przy tym należy niekonsekwencję w stanowisku zaprezentowanym przez kontrolujących w przedmiocie zakresu publikacji dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. Skoro zakres niniejszy obejmować winien całość wymienionej w tym przepisie dokumentacji, zastrzeżenia dotyczące zakresu publikacji, podniesione w stosunku do opublikowanego przez jednostkę „Wykazu kontroli przeprowadzonych w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie”, winny znaleźć odzwierciedlenie również w stosunku do „Sprawozdania z kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie w 2011 r.”

Z powyższymi wyjaśnieniami konstatuje zarzut niewypełnienia dyspozycji art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e) ustawy zgodnie z którym, w Biuletynie Informacji Publicznej winna być opublikowana informacja o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania. Funkcjonujący na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie moduł „Jak załatwić sprawę” zawiera odesłanie do procedur zewnętrznych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Podkreślenia wymaga fakt, iż tutejsza jednostka nie posiada środków technicznych do uruchomienia wyszukiwarki, jaka dostępna jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa, która – w oparciu o System RISS – pozwala na wyszukanie każdego pisma, które wpłynęło do Urzędu Miasta Krakowa i ustalenie, jaki jest stan realizacji danej sprawy. Jednocześnie wskazanie procedur zewnętrznych jednostki spełnia wymóg ustawowy, określony w przywołanym wyżej przepisie, biorąc pod uwagę treść art. 8 ust. 4 ustawy oraz zawartych w procedurach szczegółowych informacji dotyczących sposobu załatwienia danej sprawy. Niniejsze zgodne jest również z „Projektem struktury BIP dla Miejskich Jednostek Organizacyjnych”, o którym mowa powyżej.

Ponadto, analizując treść procedur zewnętrznych wymienionych we wnioskach pokontrolnych stwierdzić należy, iż zarzut kontrolujących w tym zakresie dotyczy procedur, w których jako podmiot realizujący wskazano Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, a nie poszczególne komórki organizacyjne tutejszej jednostki, bądź konkretnych pracowników. A contrario, z powyższego zarzutu wynika zatem, iż dyspozycję przepisu, o którym mowa powyżej, spełnia wskazanie danych kontaktowych do właściwej komórki/pracownika realizującego konkretną procedurę. Abstrahując od zasadności powyższego rozróżnienia zwrócić należy uwagę na fakt, iż podobny zabieg zastosowano w przypadku publikacji „Wykazu kontroli przeprowadzonych w Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie”, tu jednak niniejsze zostało przez kontrolujących zakwestionowane.

Pozostałe kwestie podniesione w protokole kontroli w zakresie wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej albo nie pozostają w kompetencji Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie, albo zostały rozwiązane w sposób akceptowany przez Redakcję Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa. W szczególności podkreślić należy, iż projektodawcą zarządzenia Nr 1386/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa jest Wydział

Organizacji i Nadzoru UMK, zatem to do wskazanej komórki organizacyjnej UMK należy uściślenie zawartego w tej regulacji nazewnictwa. Brak wymienionych w protokole danych zawartych w metce strony, jak również brak możliwości edycji wcześniejszych wersji strony został zgłoszony Koordynatorowi BIP Miejskich Jednostek Organizacyjnych jako błąd systemu. Zastosowanie zaś przekierowania na właściwe tematycznie strony Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krakowa lub www.zbk.krakow.pl ma na celu zapobieżenie ewentualnym rozbieżnościom w informacjach publikowanych przez UMK i Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie oraz umożliwienie klientowi zewnętrznemu dostępu do wyczerpujących danych w przedmiotowym zakresie. Tym samym, zarzut braku aktualizowania wymienionych w protokole stron jest chybiony.

Abstrahując od kwestii zasadności zarzutów podniesionych w protokole kontroli w zakresie wywiązywania się z obowiązku udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej podkreślenia wymaga fakt, iż Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie jest jednostką budżetową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), powołaną na podstawie uchwały Nr VIII/72/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2003 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie ul. Wielopole 17a w jednostkę budżetową pod nazwą Zarząd Budynków Komunalnych. Jak słusznie zauważyli kontrolujący, legitymacja do udostępniania informacji publicznej dla Dyrektora jednostki wynika wprost z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy (podmiot reprezentujący inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym). Podkreślić należy, iż kierujący miejską jednostką organizacyjną – jako podmiot reprezentujący jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego, jest samodzielnie, tj. niezależnie od Prezydenta Miasta Krakowa, zobowiązany do udostępniania informacji publicznej. Niniejsze znajduje potwierdzenie chociażby w praktyce stosowanej przez Wydział Organizacji i Nadzoru UMK w zakresie przekazania wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które przesyłane są Dyrektorowi jednostki przez Prezydenta Miasta Krakowa do załatwienia zgodnie z kompetencjami. Co więcej, decyzje administracyjne w trybie wnioskowym w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej (o odmowie udostępnienia informacji publicznej, o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej) wydawane są wprost na podstawie art. 16 w zw. z art. 17 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), a nie z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa. Od aktów administracyjnych, o których mowa powyżej, nie przysługuje odwołanie do Prezydenta Miasta Krakowa. Powyższą niezależność sankcjonuje również przywołane wyżej zarządzenie Nr 1386/2006 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Krakowa (w szczególności § 5 pkt 1 zarządzenia, który stanowi o odpowiedzialności formalnej i merytorycznej kierującego miejską jednostką organizacyjną w przedmiocie publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej podległej sobie jednostki).

Otrzymują:

1 x Adresat

1 x A/a

Referat Organizacji i Kadr

KIEROWNIK

Magdalena Wikiera

28.11.2012r.

DYREKTOR

Katarzyna Zupał

Referat Organizacji i Kadr

GL. SPECJALISTA

Magdalena Wikiera

28.11.2012r.