



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Monika Bronkau - Ługowska
Dyrektor Generalny

BDG - 093 - 2 / 14

Warszawa, 30. 10. 2014 r.

*Odmowa
E. S. 8. 10. 2014*

Pani Ewelina Stępnik
Dyrektor
Biura Prezesa
w miejscu

Na podstawie Zarządzenia nr 6/2012 Dyrektora Generalnego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie postępowania kontrolnego w dniach 16 czerwca - 28 sierpnia 2014 r. przeprowadzono kontrolę problemową dotyczącą działania systemu udostępniania informacji publicznej w Urzędzie.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole z kontroli podpisanym przez Panią Dyrektor w dniu 9 października b. r. W związku z ustaleniami dokonanymi w toku kontroli, stosownie do § 36 powyższego Zarządzenia przekazuję niniejsze:

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Wynik kontroli jest pozytywny z zastrzeżeniami ponieważ Pracownicy biorący udział w udzielaniu informacji publicznej działają zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem w sprawie udostępniania informacji publicznej i niepisany poleceniem Kierownictwa Urzędu.

Jednak kontrola wskazuje potrzebę zmiany tego zarządzenia i w jej wyniku wprowadzenia zmian w systemie.

Kontrolą objęto działanie systemu udzielania informacji publicznej na wniosek w pierwszej połowie 2014 roku. W tym czasie wpłynęło 289 wniosków - głównie drogą mailową na adres: „bip@uokik.gov.pl” oraz tradycyjną pocztą (36 wniosków, czyli nieco ponad 13 procent wszystkich wniosków).

Zdecydowana większość (około 97 procent) dotyczyła udzielenia informacji prostej, kilka wniosków nie dotyczyło informacji publicznej a tylko 8 wniosków dotyczyło informacji przetworzonej.

W 5 sprawach dotyczących informacji przetworzonej wydano decyzje odmawiające udzielenia informacji, w dwóch - umorzenia postępowania. W jednej uznano, że sprawa dotyczy zarówno prostych jak przetworzonych informacji. Do czasu pisania niniejszego wystąpienia sprawa ta nie została zakończona.

Na wszystkie udzielono odpowiedzi w terminie z wyjątkiem jednej sprawy, gdzie w terminie nie udzielono pełnej informacji.

Ocena kontrolowanego obszaru

System udostępniania informacji publicznej reguluje w Urzędzie Zarządzenie Nr 18/2008 Prezesa UOKiK z 16 września 2008 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w UOKiK zwane dalej Zarządzeniem Nr 18. Zgodnie z nim komórką organizacyjną udostępniającą informację publiczną był do dnia 14 czerwca 2014 roku Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (DZK) a od 15 czerwca 2014 roku Biuro Prezesa. Wynika to ze zmiany Statutu UOKiK wprowadzonego zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2014 roku zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu UOKiK (MP nr poz. 454)

Zarządzenie nie obejmuje wszystkich zagadnień związanych z powyższym tematem. Z kolei w zagadnieniach których Zarządzenie dotyczy nastąpiły pewne zmiany wprowadzone przez Kierownictwo Urzędu, które nie zostały oficjalnie zatwierdzone - dotyczą decyzji o odmowie udzielenia informacji, które są pisane w DPR a nie w departamencie merytorycznym oraz decyzji o umorzeniu postępowania - pisanych także w DPR a nie w DZK (obecnie BP).

Zagadnienia nieobjęte Zarządzeniem zostały rozwiązane w sposób, który nie zawsze można uznać za optymalny.

I. Ewidencjonowanie wniosków

Ewidencja wniosków jest prowadzona w Biurze Prezesa (poprzednio w Departamencie DZK) przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. udzielania informacji publicznej zwanego dalej Pracownikiem pod nazwą Rejestr wniosków BIP.

Zawiera następujące pozycje: znak sprawy, numer kancelaryjny, datę wpływu, sposób dostarczenia, termin odpowiedzi, biuro, prowadzący, data odpowiedzi, osoba odpowiadająca, sposób udzielania odpowiedzi, podmiot.

Ewidencja powinna zawierać więcej danych niż obecny Rejestr wniosków BIP (m. in. wskazanie, która komórka posiada żadaną informację, daty przekazania wniosku do komórki i otrzymania odpowiedzi, ustalenie czy jest to informacja prosta czy przetworzona). Dla informacji przetworzonych powinny

być gromadzone dane dotyczące wezwania do wskazania, że udzielenie żądanej informacji ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego, przekazania go do Departamentu Prawnego, wydania decyzji.

Wnioski są wprowadzane do programu komputerowego Lotus na serwerze Atlas, w bazie DSP. Z tego miejsca dane są automatycznie przenoszone do Rejestru wniosków BIP.

Następnie wnioski i ręcznie wypełniane karty wniosków BIP Pracownik przekazuje właściwym komórkom merytorycznym przy pomocy faksu.

Wymaga to ponownego rejestrowania wniosków w komórkach merytorycznych (tzn. ręcznego wprowadzania ich do programu Lotus).

W komórkach merytorycznych nie zawsze jest nadawany sprawom symbol 064 wynikający z obowiązującej Instrukcji Kancelaryjnej. Stosuje się np. symbol 078 - korespondencja wewnętrzna. Utrudnia to nadzorowanie prowadzonych spraw i odnajdywanie ich w systemie.

Nie wszystkie komórki merytoryczne prowadzą ewidencję wniosków, które do nich wpłynęły. Ograniczają się do przekazania żądanych informacji Pracownikowi (z reguły są to skany dokumentów przekazywane mailem).

Nowe zarządzenie powinno przewidzieć jednolite rozwiązanie tego problemu.

Należy też zwrócić uwagę na niewłaściwą nazwę rejestru oraz Karty wniosku: BIP oznacza Biuletyn Informacji Publicznej a omawiany Rejestr i Karta zawierają informacje udzielane na wniosek.

2. Ustalanie charakteru wniosku (czy jest to wniosek o udzielenie informacji publicznej) oraz czy jest to informacja prosta czy przetworzona.

W większości przypadków nie ma trudności w ocenie czy wniosek dotyczy informacji publicznej oraz czy dotyczy informacji publicznej prostej czy przetworzonej. Większość wniosków dotyczy informacji prostej.

Są jednak sprawy, w których stanowiska wnioskodawcy i Urzędu są ze sobą sprzeczne.

UOKiK stoi na stanowisku wynikającym z orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej:

„... gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponuje na dzień złożenia wniosku gotową informacją, a jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności polegających na sięgnięciu np. do dokumentacji źródłowej, wtedy wytworzenie dokumentu żądanej treści wskazywać będzie na proces jej przetworzenia. Wówczas żądana informacja będzie miała charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie

określonych środków osobowych i finansowych" (Sygn. akt. II SA/Wa 1721/05; II SA/Wa 1048/07) i Naczelnego Sądu Administracyjnego: "Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego (wyrok NSA z 17.10.2005 r., sygn. I OSK 1347/05). NSA wskazał również, że informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana "specjalnie" dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego (wyrok NSA z 5.04.2013, sygn. I OSK 89/13).

Prawo do uzyskania informacji przetworzonej ograniczone jest bowiem do przypadków, w których jest to istotne dla interesu publicznego. Jak zauważa T. R. Aleksandrowicz, ograniczenie to stanowi konsekwencję zasady podporządkowania interesu prywatnego interesowi publicznemu, która ma za zadanie chronić podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej przed koniecznością reorganizacji ich struktury i zasad pracy, w przypadku obowiązku przetwarzania posiadanych informacji udzielanych wnioskodawcom dla ich celów prywatnych (Kłaczyński M., Szuster S., Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 01.112.1198), Lex 2003, komentarz do art. 3).

Na wezwanie do wskazania interesu publicznego wnioskodawcy przekazują uzasadnienie istnienia interesu publicznego. Rozpatruje je Departament Prawny. Zdarza się też brak reakcji czego wynikiem jest umorzenie sprawy (DPR wydaje decyzję o umorzeniu).

W kontrolowanym okresie DPR rozpatrywał 5 uzasadnień ale żadnego z nich nie uwzględnił i wydał 5 decyzji odmawiających dostępu do informacji. W stosunku do jednej odmowy wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie ale DPR podtrzymał swoje stanowisko i od tej decyzji wnioskodawca wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Odpowiedź na skargę została złożona w WSA.

Merytoryczna strona podejmowania decyzji o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia informacji publicznej nie była badana podczas kontroli. Wszystkie sprawy są rozpatrywane indywidualnie i nie istnieją w tym zakresie żadne procedury ani wytyczne. Kontrola sugeruje wypracowanie ich przez zespół składający się z przedstawicieli komórek merytorycznych i Departamentu Prawnego ponieważ można się spodziewać kolejnych wniosków o informacje przetworzone.

W obszarze udzielania informacji publicznej na wniosek można wyróżnić dwie części:

- udzielanie informacji prostych

- udzielanie informacji przetworzonych

Udzielanie informacji prostych przebiega bez zastrzeżeń. Wyjątek stanowią informacje, które przez wnioskodawców są oceniane jako proste a przez UOKiK jako przetworzone. Rozbieżność ta doprowadziła w kontrolowanym okresie do złożenia jednej częściowo uzasadnionej skargi na działanie Urzędu.

Udzielanie informacji przetworzonych stawia przed Urzędem konieczność oceny uzasadnienia interesu publicznego wynikającego z udzielenia tej informacji co angażuje komórki merytoryczne i Departament Prawny. W kontrolowanym okresie nie uznano tych uzasadnień i odmówiono udzielenia informacji.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli formułuje się następujące zalecenia pokontrolne:

Zaleca się wprowadzenie zmian w zarządzeniu w sprawie udostępniania informacji publicznej

Zaleca się wprowadzenie w zarządzeniu w sprawie udostępniania informacji publicznej procedury zgodnej z wypracowaną praktyką oraz stosowania aktualnych nazw komórek organizacyjnych.

We wniosku o udostępnienie informacji publicznej (zał. nr I do obecnie obowiązującego zarządzenia) zaleca się dodanie uwagi, że podanie przez wnioskodawcę danych osobowych jest dobrowolne a wymagane jest jedynie podanie adresu, na jaki informacja ma być przekazana - zgodnie z ustawowym zapisem, że >>Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy - prawo dostępu do informacji publicznej, zwane "prawem do informacji publicznej" przy czym od osoby wykonującej je nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.<<

Zaleca się wprowadzenie zmian w programie Lotus

Sugeruje się wprowadzenie w programie Lotus zmian wynikających ze zwiększenia liczby wprowadzanych informacji na temat wniosków, zmianę nazwy "Rejestru wniosków BIP" na właściwą oraz takie powiązanie bazy DSP (jednocześnie zmieniając jej nazwę na adekwatną do zawartości), w której wnioski są rejestrowane z pozostałymi elementami programu aby uzyskać możliwość przekazywania wniosków do komórek merytorycznych przy pomocy tego programu zamiast wysyłania ich faksem.

Jednocześnie ułatwiłoby to prowadzenie w komórkach merytorycznych ewidencji wpływających do nich wniosków.

Zaleca się wydanie Pracownikowi upoważnienia Prezesa UOKiK do prowadzenia korespondencji z wnioskodawcami

Opis stanowiska pracy Stanowiska ds. udzielania informacji publicznej oraz komunikacji społecznej z dnia 1 października 2008 r. zawiera zadania realizowane na tym stanowisku, m.in.: "Prowadzi

postępowania o udostępnienie informacji publicznej; rejestruje, rozpatruje oraz przygotowuje odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej (...)"

Pracownik prowadzi korespondencję z wnioskodawcami w zakresie wymienionych zadań a zatem powinien otrzymać stosowne upoważnienie.

Zaleca się wyznaczenie osoby zastępującej Pracownika

Pracownik wykonuje terminowe zadania wymagające gruntownej wiedzy, upoważnienia do przetwarzania danych osobowych i prowadzenia korespondencji z wnioskodawcami. Wynika z tego potrzeba wskazania osoby, która będzie w razie potrzeby zastępować Pracownika. Osoba ta powinna otrzymać upoważnienie do przetwarzania danych osobowych oraz prowadzenia korespondencji z wnioskodawcami w zakresie potrzebnym do udzielania informacji publicznej.

Proszę Panią Dyrektor o przedstawienie w ciągu 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego swojej opinii na temat zgłoszonych zaleceń, wynikających z nich potrzeb zmian i możliwości ich wprowadzenia.

2 *ponotatorem*
ZASTĘPUJĄCA
DYREKTORA GENERALNEGO
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Tomczak
Małgorzata Tomczak

30.10.2014 *Elżbieta Malinowska*