

Poznań, dnia 28.05.2018 r.

ZG-NKS.0811.2.2018

Pan
Andrzej Krygier
Dyrektor ZGiKM GEOPOZ

Zgodnie z § 32 ust. 1 Zarządzenia wewnętrznego nr 4/2015 Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ z dnia 27.02.2015 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu kontroli wewnętrznej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ”, dotyczącym postępowania pokontrolnego, informuję, że:

- 1) zakończono kontrolę wewnętrzną planową w przedmiocie „Analiza formalno – prawna informacji udostępnionych w menu przedmiotowym „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego” Biuletynu Informacji Publicznej ZGiKM GEOPOZ przeprowadzono na podstawie pkt 1 planu kontroli (pismo nr ZG-NKS.0811.1.2018 z dnia 29.12.2017 r.) w Dziale Organizacyjnym;
- 2) Kierownik Działu Organizacyjnego Pani Beata Trempała w formie korespondencji wewnętrznej (UID 863680) zwróciła się o przekazanie protokołu z kontroli najwcześniej z dniem 10.05.2018 r. z uwagi na planowany urlop wypoczynkowy oraz 14-dniowy – wynikający z Regulaminu kontroli - termin na podpisanie protokołu bądź na wniesienie zastrzeżeń do protokołu. Ostatecznie Kierownik Działu Organizacyjnego Pani Beata Trempała podpisała protokół kontroli (UID 865814 Mdok) w dniu 24.05.2018 r. i nie wniosła zastrzeżeń w trybie § 26 ust. 3 Regulaminu kontroli wewnętrznej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ;
- 3) kontrolą objęto treść informacji publikowanej w Biuletynie Informacji Publicznej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ, w menu przedmiotowym „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego” w wersji publikowanej do dnia 02.03.2018 r. oraz po dniu 02.03.2018 r.;
- 4) zagadnienie udostępniania informacji publicznej uregulowane jest m. in. w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (dalej zwaną „ustawą p.w.i.s.p.”), Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawie o dostępie do informacji publicznej (zwaną dalej „ustawie d.i.p.”), a ponadto w zarządzeniach wewnętrznych tut. Zarządu. Odstąpiono od kontroli zarządzeń wewnętrznych – z uwagi na akceptację

formalno - prawną dokumentu przez radcę prawnego ZGiKM GEOPOZ oraz niezmiennosc – od daty wydania przedmiotowych zarządzeń - stanu prawnego w kontekście ustawy p.w.i.s.p.

Badaniem kontrolnym objęto informację publikowaną - w wersji do i od dnia 02.03.2018 r. – w Biuletynie Informacji Publicznej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ, w menu przedmiotowym „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego” obejmującym informacje nt.

- A. warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego;
- B. opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego;
- C. środków prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego bądź w przypadku określenia warunków ponownego wykorzystywania informacji lub wysokości opłaty;
- D. wymagań wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego;
- E. zarządzeń wewnętrznych Dyrektora ZGiKM GEOPOZ nr 11/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz udostępniania i przekazywania na wniosek informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystania oraz Zarządzenia Wewnętrznego nr 23/2017 z dnia 28 września 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia wewnętrznego o wprowadzeniu zasad udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz udostępniania i przekazywania na wniosek informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania
- F. archiwum - rejestr wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej za rok 2017 oraz Archiwum - rejestr wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej za rok 2016.

W zakresie wskazanym w lit.:

- A. - tut. Zarząd określił warunki udostępniania informacji sektora publicznego a informacja odpowiada treści przepisu art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 14 ust. 1 ustawy p.w.i.s.p.;
- B. - brak wskazania informacji o generalnej zasadzie bezpłatności udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania (art. 16 ustawy p.w.i.s.p.), co może sugerować, że opłaty naliczane są w każdym przypadku. Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 1 ustawy p.w.i.s.p. podmiot zobowiązany (tut. Zarząd) może nałożyć opłatę za ponowne wykorzystywanie, jeżeli zaistnieją

określone przesłanki tego przepisu. Przesłanki te w BIP GEOPOZ zostały wyczerpująco opisane;

- C. - odnośnie środków prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego bądź w przypadku określenia warunków ponownego wykorzystywania informacji lub wysokości opłaty – publikacja w BIP zawiera informację nt. sprzeciwu i odwołania od decyzji administracyjnej.

Odwołanie od decyzji to nie jedyny środek prawny, o którym stanowi k.p.a. Dla przykładu można wymienić kolejne jak: żądanie wznowienia postępowania (rozdział 12 k.p.a.), żądanie uchylecia, zmiany oraz stwierdzenia nieważności decyzji (rozdział 13 k.p.a.). Skoro zatem ustawodawca w przepisie art. 25 ust. 1 zawarł odwołanie do k.p.a. bez wskazania wyłącznie na odwołanie, to należy uznać, że mają zastosowanie (do wskazanych w tym przepisie decyzji) wszystkie środki prawne, w tym zakresie przewidziane. Również z niewiadomych przyczyn w treści publikacji BIP pominięto informację o środku prawnym (art. 25 ust. 2 ustawy p.w.i.s.p.) jakim jest skarga rozpatrywana w postępowaniach o ponowne wykorzystywanie na gruncie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W kontekście czynionych ustaleń podkreślenia wymaga okoliczność, że ustawodawca wymaga podania informacji o wszystkich środkach prawnych przez podmiot zobowiązany (art. 11 ust. 1 pkt 4) nie ograniczając tego obowiązku np. do takich, które składa się tylko za jego pośrednictwem (przykład: odwołanie od decyzji administracyjnej). Skoro zatem ustawodawca nie dokonał w powołanym przepisie ograniczenia, a w uzasadnieniu do projektu ustawy (w kontekście art. 11 ust. 1 pkt 4) powołuje się na zasadę przejrzystości – przyjęć należy, że dyspozycja tego przepisu dotyczy wszystkich środków prawnych;

- D. – przepisy ustawy p.w.i.s.p. nie zawierają obowiązku dla podmiotu zobowiązanego (tut. Zarząd) w zakresie opisanego w BIP wymagań wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Kierując się intencją ustawodawcy wyrażoną w § 11 ust. 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia BIP stanowiącego o informacjach publicznych „w szczególności takich, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje.” informacja w przedmiocie wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego jest bardzo pożądana. Realizuje tym samym w szczególności postulat interesu publicznego

oraz zaspokaja potrzeby obywateli. Zagadnienie przedmiotowego wniosku unormowane jest w rozdziale 5 ustawy p.w.i.s.p. i w oparciu o te przepisy informacje podane w BIP zgodne są z regulacją art. 21 ustawy p.w.i.s.p.

- E. odstąpiono od kontroli Zarządzenia Wewnętrznego nr 11/2017 Dyrektora ZGiKM GEOPOZ z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz udostępniania i przekazywania na wniosek informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystania oraz Zarządzenia Wewnętrznego nr 23/2017 Dyrektora ZGiKM GEOPOZ z dnia 28 września 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia wewnętrznego o wprowadzeniu zasad udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz udostępniania i przekazywania na wniosek informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania – z uwagi na akceptację formalno - prawną dokumentu przez radcę prawnego ZGiKM GEOPOZ oraz niezmienność – od daty wydania przedmiotowych zarządzeń - stanu prawnego w kontekście ustawy p.w.i.s.p.
- F. Archiwum - rejestr wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej za rok 2017 oraz Archiwum - rejestr wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej za rok 2016”. Prowadzenie przedmiotowego rejestru wniosków w kontekście § 11 ust. 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia BIP jest fakultatywne, jednakże skoro podjęto decyzję o takiej publikacji, to w przypadku jej zmiany požądane jest poinformowanie o powyższym odbiorcy. Z niewiadomych przyczyn rejestr wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej za rok 2017 zakończony jest wnioskiem z daty 27.09.2017 r., co może sugerować, że inne wnioski po wskazanej dacie nie wpłynęły. Od dnia 02.03.2018 r. – zgodnie z realizacją zaleceń pokontrolnych wskazanych w piśmie nr ZG-NKS.0811.5.2017 z dnia 01.02.2018 r. Dyrektora ZGiKM GEOPOZ w BIP zamieszczono informację w przedmiocie zakończenia z dniem 28.09.2017 r. prowadzenia rejestru wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, co wynika z zapisów zarządzenia wewnętrznego nr 23/2017 z dnia 28.09.2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia wewnętrznego o wprowadzeniu zasad udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz udostępniania i przekazywania na wniosek informacji sektora publicznego w celu jej ponownego wykorzystywania. Tym samym spełniono obowiązek informacyjny odnośnie prowadzenia rejestrów.

W BIP tut. Zarządu nie zamieszczono informacji, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy p.w.i.s.p. tj. umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powody jej zawarcia oraz wyniki oceny tej umowy. Ustawodawca dodaje we wskazanym przepisie sformułowanie: „o ile taka umowa została zawarta.”. Brak jakiegokolwiek odniesienia się do dyspozycji pkt 5 wskazanego przepisu można interpretować dwojako. Po pierwsze, że przedmiotowa umowa została zawarta i tylko nie opublikowano informacji w zakresie który jej dotyczy, a po drugie, że umowy nie zawarto i dlatego brak jest informacji. Wykładnia systemowa oraz cel ustawodawcy analizowany na podstawie monografii autorstwa Michała Bednarczyka pt. „Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej” (opublikowanej w 2008 r. Wyd. Oficyna, w rozdziale III pt. Biuletyn Informacji Publicznej jako system bezwnioskowego udzielania informacji publicznej) prowadzi do konkluzji – na gruncie tego konkretnego przepisu – iż celowym jest opublikowanie informacji o braku umowy (przykład – BIP Kraków).

W zakresie BIP tut. Zarządu, zwłaszcza w kontekście zapisu w menu przedmiotowym „System Informacji Przestrzennej” w brzmieniu: „ZGiKM GEOPOZ wszelkie prawa zastrzeżone. Zabrania się kopiowania oraz udostępniania skryptu osobom nieupoważnionym” można przypuszczać, że zawarto jednak umowę, o której mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy p.w.i.s.p. skoro zabrania się kopiowania oraz udostępniania skryptu osobom nieupoważnionym. Informacja ta budzi także kolejne wątpliwości, co należy rozumieć pod pojęciem „skrypt” oraz „osoby upoważnione” – pojęcia te w żaden bowiem sposób nie zostały zdefiniowane. Ponadto sformułowanie „ZGiKM GEOPOZ wszelkie prawa zastrzeżone (...)” sugeruje, że SIP jako informacje sektora publicznego, ma cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych lub stanowiących bazę danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, do których przysługują mu autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne.

To natomiast oznacza, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy p.w.i.s.p. należy określić warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych lub stanowiących bazę danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych, do których przysługują mu autorskie prawa majątkowe lub prawa pokrewne. W szczególności podmiot

zobowiązany winien określić warunek dotyczący obowiązku poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany.

W celu ochrony prawnej tut. Zarządu, abstrahując od szczegółowych zapisów w poszczególnych kategoriach przedmiotowych menu BIP, rozważyć należy zamieszczenie w menu „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego” choćby ogólnej informacji stanowiącej wypełnienie dyspozycji art. 13 ust. 2 ustawy p.w.i.s.p. np. określającej sposób korzystania z informacji sektora publicznego spełniających cechy utworu lub stanowiących bazę danych. Treść takiej informacji może stanowić, że ZGiKM GEOPOZ zapewnia możliwość dowolnego wykorzystywania utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t. j. Dz. U. z 2017, poz. 880, ze zm.) lub bazy danych, do celów komercyjnych i niekomercyjnych, tworzenia i rozpowszechniania kopii utworu lub bazy danych, w całości lub we fragmentach, oraz wprowadzania zmian i rozpowszechniania utworów zależnych, **pod warunkiem**, że nie narusza to ww. ustawy lub ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402, ze zm.), **z zastrzeżeniem praw przysługujących podmiotom trzecim**. W szczególności, należy podkreślić, że każdy, kto ponownie wykorzystuje udostępnianą przez ZGiKM GEOPOZ informację sektora publicznego, spełniającą cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, zobowiązany jest do poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany. Rozwiązanie takie jest tym bardziej pożądane, ponieważ tut. Zarząd korzysta przykładowo z danych Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej czy Związku Międzygminnego GOAP, a zatem jednostek nie tworzących jednego podmiotu prawnego – jakim jest Miasto Poznań (por. info opublikowana w zakładce „System Informacji Przestrzennej”).

Szczegółowe zestawienie badanych zagadnień zawarte jest w protokole kontroli.

W **podsumowaniu**, w zakresie zgodności informacji publikowanych w menu przedmiotowym „Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego” z przepisami m. in. ustaw, o których wyżej mowa, stwierdzono:

- brak informacji o zasadzie bezpłatności udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ich ponownego wykorzystywania (art. 16 ustawy p.w.i.s.p.),

- nieprawidłową informację o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie w kontekście wskazania wyłącznie odwołania od decyzji (z wyjątkiem prawa do sprzeciwu – informacja jest w tym zakresie prawidłowa) oraz brak informacji w zakresie skarg rozpatrywanych w postępowaniach o ponowne wykorzystywanie stosowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- brak realizacji art. 11 ust. 1 pkt 5 w zakresie publikacji umowy o udzielenie wyłącznego prawa do korzystania z informacji sektora publicznego, powody jej zawarcia oraz wyniki oceny tej umowy, o ile taka umowa została zawarta.

Pozostałe uwagi odnoszące się do poszczególnych treści informacji publikowanych w kontrolowanej pozycji menu lub zakresu tych informacji - mają charakter spostrzeżeń czynionych z perspektywy celu i charakteru BIP, tj. w szczególności stworzenia możliwie szerokiego zakresu informacji podlegających udostępnieniu. Powyższy pogląd pozostaje w bezpośredniej korelacji z dyspozycją § 11 ust. 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia BIP stanowiącego o informacjach publicznych „w szczególności takich, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informacje.”.

Zatem odbiorcy BIP należy zapewnić możliwie szeroki zakres informacji, a przynajmniej taki, który pozwoli na prawidłową realizację przysługujących mu uprawnień. Zakres tych informacji winien być także wyznaczony założeniem ustawodawcy, w zakresie wspierania rozwoju społeczeństwa informacyjnego poprzez upowszechnienie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych do świadczenia usług publicznych. Cel ten realizowany jest poprzez poprawę jakości i efektywności obsługi mieszkańców drogą elektroniczną i załatwiania spraw on-line, poprawę efektywności procedur, w tym załatwiania spraw. W kontekście spełnienia wymienionych kryteriów i przesłanek § 11 ust. 1 pkt 5 lit. b rozporządzenia BIP, pożądana jest analiza spostrzeżeń zawartych w protokole.

Zgodnie z § 32 ust. 2 powołanego wyżej zarządzenia wewnętrznego opracowano projekt zaleceń pokontrolnych (załącznik).

Główny Specjalista ds. Kontroli Wewnętrznej
Beata Ratajczak - Matysik