

**UCHWAŁA NR XLV.309.2018
RADY GMINY BARUCHOWO**

z dnia 2 lipca 2018 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.¹⁾) w związku z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.²⁾) uchwala się, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi [REDAKTOWANE] na kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie uznaje się, iż skarga jest bezzasadna. Uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. O sposobie załatwienia skargi zawiadomić skarżącego.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem 2 lipca 2018 r.

Przewodniczący Rady Gminy
Baruchowo

Jarosław Komorek

¹⁾ zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 1000

²⁾ zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 149 i poz. 650

**Uzasadnienie faktyczne i prawne
do skargi na kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie**

W dniu 6 czerwca 2018 r. wpłynęła skarga na kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie, przekazana według właściwości przez Wójta Gminy Baruchowo Pana Stanisława Sadowskiego. Skargę złożył [REDAKOWANE]

Skarżący zarzuca kierownikowi jednostki nieudostępnianie informacji publicznej w trybie art. 8 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz niedopełnienie obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej poprzez niezgłoszenie strony podmiotowej BIP jednostki do portalu www.bip.gov.pl, stosownie do dyspozycji tego rozporządzenia.

W odpowiedzi na wniesioną skargę, Komisja Rewizyjna, na wniosek Przewodniczącego Rady Gminy Baruchowo, na posiedzeniu w dniu 21 czerwca br. dokonała analizy wniesionych zarzutów i wysłuchała wyjaśnień kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej.

Skarżący stawia zarzut nieudostępniania informacji publicznej, opierając się o art. 8 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który stanowi, że w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, podmioty ustawowo zobowiązane tworzą urzędowy publikator teleinformatyczny w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, tzw. Biuletyn Informacji Publicznej.

Artykuł 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami, Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Nie ulega więc wątpliwości, że Gminna Biblioteka Publiczna będąc jednostką organizacyjną gminy, reprezentowana przez kierownika, jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji, mających charakter informacji publicznej, w której posiadaniu się znajduje i tym samym do utworzenia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej.

Odpierając postawiony zarzut, kierownik biblioteki wyjaśniła, że biblioteka posiada stronę podmiotową BIP, która publikowana jest w serwisie internetowym Urzędu Gminy na odrębnej podstronie, a jego obsługą zajmuje się pracownik Urzędu. Zatem, analizując poszczególne wymogi nałożone ustawą i rozporządzeniem, co do zachowania odpowiednich standardów przy tworzeniu publikatora, jednostka organizacyjna spełniła. Natomiast kwestia własności domeny nie ma znaczenia przy dopełnieniu obowiązku udostępniania informacji publicznej. Wobec tego, zarzut nieudostępniania informacji publicznej jest bezzasadny. Jak podkreśliła Pani kierownik, biblioteka jest małą jednostką, z budżetem ograniczonym dotacjami, dlatego każdy wydatek jest szczególnie analizowany. Tworzenie publikatora na odrębnej stronie internetowej, czy własnego serwisu internetowego wiązałoby się z dodatkowymi kosztami. Kierownik biblioteki podkreśliła, że liczba informacji, jaka podlega publikacji jest niewielka (poza stałymi informacjami dotyczącymi m.in. struktury organizacyjnej, statutu jednostki, to ok. 5 zarządzeń w ciągu roku, dlatego tworzenie odrębnej strony internetowej wydaje się niezasadne.

Należy w tym miejscu podkreślić, że obowiązujące przepisy prawne, zarówno ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak i rozporządzenie MSWiA w sprawie BIP nie precyzują dokładnie pojęcia „własna strona” i „odrębna strona”, a ponadto nie uzależniają wprost spełnienia ustawowego obowiązku publikacji

informacji publicznej od posiadania odrębnej domeny - strony podmiotowej BIP. Z całą stanowczością podkreślić należy, że przepis nie wymaga, aby podmiot dysponował własną domeną lub subdomeną w domenie głównej. Wymaga jedynie, aby posiadał stronę podmiotową BIP. Ta zaś zgodnie z powszechną definicją strony internetowej stanowi dokument HTML udostępniany w Internecie przez serwer WWW. Nie ma wymogu, aby serwer www był konkretnego podmiotu.

Powyższe stanowisko potwierdza dr Zbigniew Gromek ekspert MAC, który odnosząc się do analogicznej sytuacji w starostwie powiatowym wyraził zdanie, że "jednostka organizacyjna powiatu nie jest zobowiązana do zamieszczenia strony podmiotowej BIP w ramach specjalnie w tym celu utworzonej domeny". W jego opinii wystarczy utworzenie odrębnej podstrony, dostępnej z poziomu strony BIP prowadzonej przez starostwo powiatowe.

Zdaniem eksperta pojęcie „strona własna” nie oznacza, że musi to być strona stworzona przez daną jednostkę organizacyjną, jak również że musi ona posiadać własną, odrębną domenę. W myśl art. 9 ustawy dopuszcza się sytuację, w której „odrębna strona WWW” dotycząca danej jednostki organizacyjnej jest zamieszczona w ramach innej strony WWW, utworzonej przez inny podmiot oraz aby strona WWW podmiotu była jednocześnie stroną podmiotową BIP. Najważniejsze w tym wydaje się spełnienie wszystkich wymogów ustawy i rozporządzenia co do standardów tworzenia tego rodzaju strony. Oznacza to, że w myśl rozporządzenia utworzenie samodzielnej strony podmiotowej BIP posiadającej odrębną domenę jest wyłącznie uprawnieniem, a nie obowiązkiem.

Dr Gromek wskazał jednocześnie, że art. 9 ust. 2 ustawy nakazuje stworzyć stronę BIP w postaci „własnej strony”. Jego zdaniem w tym przypadku chodzi o stronę wyodrębnioną, nie oznacza to natomiast wymogu umieszczenia tej strony na całkowicie oddzielnej (samodzielnej, własnej) domenie, poświęconej wyłącznie na publikację strony podmiotowej BIP danej jednostki organizacyjnej.

Za dopuszczalną, jego zdaniem, należy uznać sytuację, gdy strona podmiotowa danej jednostki organizacyjnej jest wyodrębnionym elementem („podstroną”) w ramach ogólnej strony BIP starostwa powiatowego, oczywiście przy zachowaniu jej odrębności. *(źródło: portal internetowy Serwis Samorządowy PAP)*

Analizując wniesiony zarzut na uwagę zasługuje ust. 1 art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który wskazuje „władzę publiczną” w ujęciu ogólnym, dopiero potem przypisuje ją poszczególnym organom oraz innym podmiotom. Jeśli odwołać się do przykładu konstytucyjnej jednostki samorządu terytorialnego - gminy, to władztwo publiczne przypisano jej organom z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Można więc postawić wniosek, że każdy z powołanych organów powinien posiadać podmiotową stronę BIP, bowiem oba mieszczą się w pojęciu „organów władzy publicznej” z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. jako „podmioty, które bezpośrednio na podstawie ustawy powołane zostały do realizacji określonych kompetencji i które działają w celowo utworzonej strukturze organizacyjnej” (szerzej: Bernaczyk M. Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej, Oficyna 2008). Skoro zatem większość rad gmin nie posiada odrębnych własnych Biuletynów Informacji Publicznej to niejako potwierdza to tezę, iż nie każda jednostka zobligowana do umieszczania informacji na BIP musi go posiadać.

Argumenty te znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Wyraził to m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. (II SAB/Łd 17/12):

„Sposób prowadzenia BIP nie podlega kognicji sądu. W orzecznictwie sądowym nie budzi bowiem wątpliwości, że za czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczyćaby uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), dalej p.p.s.a., nie można uznać samego sposobu utworzenia i prawidłowości prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Nie istnieje bowiem norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby stronie niniejszego postępowania uprawnienie do tego, aby domagać się od organu określonego sposobu prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Nie jest zatem dopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność organu polegającą na takim sposobie prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, który jest przez stronę postępowania uznawany za nieprawidłowy (postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 1210/05, postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r., II SAB/Łd 40/08).

Niezależnie od powyższych uwag w ocenie sądu nie jest uchybieniem prowadzenie przez organy szkoły publicznej BIP na stronie internetowej urzędu miasta, któremu to urzędowi podlega. Przepis art. 9 ust. 2 u.d.i.p. zobowiązuje m.in. podmioty wykonujące zadania publiczne do tworzenia własnych stron Biuletynu

Informacji Publicznej. Nie oznacza to, że takie strony nie mogą powstać jako podstrony, zwłaszcza, gdy chodzi o jednostki budżetowe urzędu miasta. Takie ułożenie nie niweczy bowiem celu utworzenia BIP, jakim stosownie do art. 8 ust. 1 u.d.i.p. jest powszechne udostępnianie informacji publicznej. Za takim wnioskiem przemawia też racjonalne odczytanie powyższych przepisów, na co wskazuje też interpretacja zawarta w piśmie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z marca 2009 r. do Prezydenta Miasta Z. (k.10 akt sprawy). W piśmie tym MSWiA wskazuje, że podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. tworzą własne strony BIP, jednak w przypadku podległych urzędom miasta jednostek o niskich dochodach budżetowych strona BIP może funkcjonować jako podstrona tegoż urzędu. W takiej sytuacji organ uprawniony był do traktowania tego pisma jako wykładni odautorskiej § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. (Dz. U. 2007.10.68). Przede wszystkim jednak należy przyjąć w świetle wcześniejszych rozważań, że sposób prowadzenia BIP nie podlega kontroli sądu zwłaszcza w toku postępowania ze skargi na bezczynność.”.

Drugi zarzut podnoszony w przedmiotowej skardze dotyczy niezgłoszenia Biuletynu Informacji Publicznej jednostki do portalu www.bip.gov.pl. Zgodnie z art. 9 ustawy o dostępie do informacji publicznej minister właściwy do spraw informatyzacji tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej, która zawiera wykaz podmiotów, zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami.

Odpierając wniesiony zarzut, kierownik biblioteki wyjaśniła, że link do strony podmiotowej BIP był zgłoszony do portalu. Jednak z uwagi na to, że w tym czasie strona serwisu informacyjnego Urzędu Gminy była w trakcie modernizacji, link w tym czasie był nieaktualny. Wynikało to z przyczyn technicznych i stąd niemożność bezpośredniego przejścia ze strony głównej BIP do właściwej strony podmiotowej BIP jednostki. Faktem jest, iż chwilowo link był niedostępny, jednak nie uniemożliwiało to całkowitego braku dostępu do informacji publicznej publikowanej przez jednostkę organizacyjną. BIP jednostki był nieprzerwanie dostępny z pozycji strony internetowej Urzędu Gminy. Jak podkreśliła Pani kierownik biblioteki w chwili zauważenia nieprawidłowości link został zaktualizowany.

Analizując przedstawioną sytuację, należy rozróżnić brak zgłoszonego linku od chwilowego braku dostępu. Nie można zatem traktować przypadku nieaktywnego linku jednoznacznie z niedopełnieniem obowiązku jego zgłoszenia. Na przytoczenie zasługuje § 3. rozporządzenia, który stanowi, że „Dostęp do informacji publicznych zawartych w BIP jest możliwy poprzez stronę główną BIP posiadającą URL - <http://www.bip.gov.pl>, według spisu podmiotów lub menu przedmiotowego **albo poprzez strony podmiotowe BIP**”. Zatem, ustawodawca przewidział dwie drogi dostępu do informacji publicznej. – strona główna BIP albo strona podmiotowa BIP. Portal www.bip.gov.pl nie jest zatem jedyną drogą dostępu do informacji danego podmiotu.

Odnosząc się do postawionych zarzutów w kontekście pełnej treści pisma Skarżącego na przytoczenie zasługuje postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 października 2008r. (II SAB/Łd 40/08):

”1. Za czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczyłaby uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu normy art. 3 § 2 pkt 4 ustawy - p.p.s.a. nie można uznać samego sposobu utworzenia i prawidłowości prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej. Nie istnieje bowiem norma prawa powszechnie obowiązującego, która przyznawałaby stronie niniejszego postępowania uprawnienie do tego aby domagać się od organu, tak samego utworzenia, jak i określonego sposobu prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej.

2. Nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność organu polegającą na takim sposobie prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, który jest przez stronę postępowania uznawany za nieprawidłowy. 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 (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) 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.”.

Komisja Rewizyjna badając przedmiotową skargę nie znalazła uzasadnienia do wniesionych zarzutów. Skarga na kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie w zakresie jego obowiązków,

rozumiana jako skarga na beczynność, zaniechanie pewnych działań nie znalazła potwierdzenia w toku przeprowadzonych wyjaśnień. Jednostka posiada BIP. Strona podmiotowa spełnia wymogi określone w rozporządzeniu i ustawie, a informacje są udostępniane zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Okoliczność, iż informacje publiczne nie były zamieszczane na odrębnej, specjalnie utworzonej stronie podmiotowej BIP jednostki organizacyjnej, lecz na podstronie Urzędu Gminy nie ma doniosłego znaczenia z punktu widzenia samego faktu ujawnienia powyższych informacji w Biuletynie.

Nie można również wnieść zarzutu kierownikowi w zakresie nie przekazania linku do strony podmiotowej BIP na portalu www.bip.gov.pl. Kierownik dopełnił tego obowiązku. Natomiast chwilowy brak dostępu z portalu (nieaktywny link) nie może być odbierany jako zaniechanie, czy celowe działanie podmiotu odpowiedzialnego. Jak wcześniej zauważono, ustawodawca przewidział dwie drogi dostępu do publikatora. Wobec przedłożonych dowodów, argumenty wniesione przez Skarżącego są, zdaniem Komisji Rewizyjnej, niewystarczające, by stawiać kierownikowi Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie zarzut beczynności, braku przejrzystości w swoim działaniu, czy utrudniania realizacji powszechnego prawa do informacji publicznej.

Biorąc pod uwagę wyjaśnienia kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej w Baruchowie oraz wyniki czynności przeprowadzonych przez Komisję Rewizyjną, **Rada Gminy Baruchowo** przychyliła się do stanowiska Komisji Rewizyjnej i **uznaje skargę [redacted] za bezzasadną.**

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku gdy skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadomienia skarżącego.