

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.326.2016.AHor

z dnia 28 listopada 2016 r.

Prezydent Miasta Zielona Góra

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) stwierdzam nieważność Zarządzenia Nr 26.2016.K Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 26 października 2016 r. w sprawie ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej oraz wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2016 r. Prezydent Miasta Zielona Góra wydał Zarządzenie Nr 26/2016.K w sprawie ustalenia kosztów udostępnienia informacji publicznej oraz wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2016 r.

W podstawie prawnej powyższego aktu Prezydent wskazał art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.) oraz art. 28a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Zgodnie z § 1 badanego zarządzenia: Ustala się koszt udostępniania informacji publicznej: 1) koszt jednej strony kserokopii dokumentu: a) czarno-białej w formacie: - A-4 – 0,80 zł, - A-3 – 1,60 zł, b) kolorowej w formacie: - A-4 – 1,60 zł, - A-3 – 3,20 zł; 2) koszt jednej strony wydruku dokumentu: a) czarno-białego w formacie A-4 – 0,80 zł, b) kolorowego w formacie A-4 – 1,60 zł; 3) koszt przekształcenia jednej strony dokumentu - zmiana nośnika danych, w tym zeskanowanie, sfotografowanie, zgranie danych na nośnik zewnętrzny - 0,80 zł. Natomiast w myśl § 2 Ustala się koszt jednego arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego: 1) czarno-białego w formacie A-4 – 0,80 zł; 2) kolorowego w formacie A-4 – 1,60 zł.

W ocenie organu nadzoru niniejsze zarządzenie nie sposób uznać jedynie za akt z zakresu kierownictwa wewnętrznego. Jego treść tylko pozornie skierowana jest wyłącznie do pracowników urzędu miasta, a zawarte w nim normy faktycznie oddziałują bezpośrednio na prawa i obowiązki obywateli. Zarządzenie to nie określa bowiem pracownikom urzędu miasta sposobu postępowania w kwestii opłaty za dostęp do informacji publicznej, określa natomiast wprost wysokość opłaty za jedną stronę kserokopii dokumentu w przypadku udostępnienia informacji publicznej oraz wysokość opłaty za wydruk jednego arkusza aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, jedynie pozornie nazywając to ustaleniem kosztu.

Analizując przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej oraz treść zarządzenia Nr 26.2016.K organ nadzoru doszedł do wniosku, że co do zasady możliwe jest podjęcie przez organ wykonawczy gminy zarządzenia mającego pomóc i ujednoczyć praktykę każdorazowego ustalania rzeczywistych kosztów udostępnienia informacji publicznej na dany, indywidualny wniosek. Zarządzenie takie, które powinno być aktem wewnętrznym skierowany do pracowników urzędu gminy, powinno określać standardy postępowania w sprawach udostępniania informacji publicznej. Natomiast badane zarządzenie nie ma wyłącznie charakteru aktu wewnętrznego ponieważ jego postanowienia wpływają w sposób bezpośredni na sytuacje podmiotów wnioskujących o udzielenie informacji publicznej. Określenie wysokości opłat za udostępnianie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia poprzez wskazanie konkretnych kosztów za przygotowania i

udostępnienie informacji w danej formie, choć nazwane ustaleniem kosztu, faktycznie stanowi wprowadzenie zryczałtowanego cennika udostępniania informacji publicznej, a przez to w istotny sposób narusza art. 7 ust. 2 i art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 przedmiotowej ustawy „Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15”. Natomiast stosownie do art. 15: Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom (ust. 1); Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek (ust. 2). Udzielenie informacji publicznej odpłatnie, na zasadach wskazanych w art. 15 ustawy wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, należy wykazać, iż poniesione koszty mają charakter kosztów dodatkowych – tj. związane są z udzieleniem informacji publicznej w sposób inny niż zazwyczaj przyjęty lub wymagany przepisami prawa. Po drugie, obciążenie kosztami wymaga od podmiotu zobowiązanego pobranie opłaty odpowiadającej wysokościom tych kosztów, a co za tym idzie wykazanie, iż opłata odpowiada faktycznie wymaganym kosztom. Podkreślić należy, że określenie koniecznych do ustalenia dodatkowych kosztów zawsze zależy od stanu faktycznego danej sprawy i ma charakter indywidualny. Obciążenie podmiotu zwracającego się o udostępnienie informacji publicznej jedynie „dodatkowymi kosztami” związanymi ze sposobem jej udostępnienia lub koniecznością jej przekształcenia. Wysokość pobieranych przez organ opłat powinna odpowiadać poniesionym przez organ rzeczywistym kosztom udostępnienia informacji publicznej w związku ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Ponadto pobranie opłat za udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy ma charakter uznaniowy, przepis ten stwarza możliwość, a nie obowiązek ich ustalenia i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest „poniesienie dodatkowych kosztów”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że opłaty za udostępnienie informacji publicznej nie mogą być wprowadzone w formie cennika bądź stawek ryczałtowych. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 1 października 2014r., sygn. II SA/Gd 594/14, „Z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika zobowiązanie do ustalenia opłaty, a jedynie możliwość jej wymierzenia. Obciążenie opłatą ma w tej sytuacji charakter uznaniowy, co nakłada na adresata wniosku o udostępnienie informacji obowiązek starannego rozważenia, czy w konkretnym wypadku opłatę tę wymierzyć, a ponadto wykazania, że w wyniku udostępnienia informacji publicznej, w sposób zgodny z wnioskiem, poniesione zostały dodatkowe koszty. (...) Odnośnie kosztów przesłania przez organ żądanej informacji wnioskodawcy, wyjaśnić należy, że użyte w art. 15 ust. 1 u.d.i.p. sformułowanie "dodatkowe koszty" wskazuje, że nie chodzi o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Kosztem dodatkowym będzie w tej sytuacji wydatek rzeczywiście poniesiony ponad zwykły koszt funkcjonowania, związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępniania lub koniecznością przekształcenia informacji. Musi to być koszt wykraczający poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego”. Dostęp do informacji publicznej jest co do zasady bezpłatny, o czym stanowi art. 7 ust. 2 u.d.i.p. Ustawa pozwala na odstępianie od zasady bezpłatności tylko w sytuacji przewidzianej w art. 15 ust. 1, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości

odpowiadającej tym kosztom (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 stycznia 2015 r., II SAB/Kr 372/14).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. II SA/Ol 773/14, wyjaśnił że „art. 15 u.d.i.p. nie może stanowić podstawy do wydania aktu generalnego w przedmiocie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej, gdyż wysokość tej opłaty, pobieranej za dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, ma każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji. Brak jest jakichkolwiek podstaw do wprowadzenia, jak to uczyniono w zapisie zarządzenia Starosty, takiej opłaty w formie ryczałtowych stawek. W sposób oczywisty zapis ten pozostawałby w sprzeczności z art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.d.i.p. (...) wprowadzenie do zarządzenia Starosty ryczałtowych stawek za udostępnienie w określonych formach informacji publicznej stanowi działanie bez podstawy prawnej. Jak już wspomniano przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej regulują zasady ponoszenia kosztów za udostępnienie informacji publicznej, ale wyłącznie w sprawach indywidualnych. W żadnym razie nie wynika z nich więc podstawa do ustalenia w formie ryczałtowanej taryfy opłat za udostępnienie informacji publicznej w drodze zarządzenia starosty. Ustalenie kosztów udostępnienia informacji publicznej, których poniesienie uzasadnia treść art. 15 ust. 1 ustawy, następuje w piśmie skierowanym do wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 ustawy. Ustalenie kosztów udostępnienia informacji publicznej, których poniesienie uzasadnia treść art. 15 ust. 1 ustawy, następuje w piśmie skierowanym do wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 ustawy. Pismo winno wskazywać wysokość rzeczywistych kosztów udostępnienia żądanej informacji, o ile koszty te stanowią "dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku". Koszty te są zatem ustalane w toku realizacji każdorazowego wniosku o udzielenie informacji publicznej i są uzależnione od treści wniosku oraz wskazanej w nim formy udostępnienia informacji”.

W ocenie organu nadzoru również § 2 przedmiotowego zarządzenia w sposób istotny narusza prawo. Zgodnie z art. 28a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „W przypadkach, o których mowa w art. 26 ust. 1, art. 27 ust. 3a oraz art. 28 ust. 3, wydawanie wydruków aktów normatywnych i innych aktów prawnych jest odpłatne. Kierownik urzędu, w którym są udostępnione do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez powiat lub gminę, ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków”. Natomiast stosownie do art. 26 ust. 1 „Terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia: 1) do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego; 2) w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma więc obowiązek udostępniania wydruków aktów normatywnych i skorowidzów do dzienników urzędowych, w związku z czym obciąża go obowiązek przygotowania środków technicznych umożliwiających udostępnianie takich wydruków.

Wysokość opłat za omawiane wydruki ustala kierownik danego urzędu. Musi on uwzględniać przy tym dwa czynniki: po pierwsze opłaty te powinny powodować, by wydruk mógł być powszechnie dostępny, a po drugie cena ma pokrywać koszt udostępnienia wydruku. Przepis art. 28a jest bardzo ogólnikowy. W zakresie nieuregulowanym w tym przepisie należy stosować ogólne przepisy dotyczące udostępniania informacji publicznych, w szczególności art. 12 ust. 2 i art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej (tak Grzegorz Wierczyński, Komentarz do art.28(a) ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, system LEX). Zgodnie z pierwszym z tych przepisów podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość: 1) kopiowania

informacji publicznej albo jej wydruk lub 2) przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Natomiast art. 15 wprowadzający ogólne zasady odpłatności za udostępnianie informacji publicznych został już przywołany i wyjaśniony wyżej.

Nie sposób uznać, że ustalona przez Prezydenta Miasta Zielona Góra cena arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego pokrywa wyłącznie koszty tego wydruku. Cena wydruku jednej strony arkusza przewyższa bowiem kilkukrotnie wolnorynkowe ceny wydruku arkusza A-4 oferowane przez przedsiębiorców z branży poligraficznej na terenie miasta Zielona Góra, których działalność jest przecież nastawiona na osiągnięcie zysku. Poza tym ustalony koszt wydruku jest sztywny i nie uwzględnia ilości stron drukowanych arkuszy, które to koszty przy większej ilości stron relatywnie spadają.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek