

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.34.2019.ASzc**

z dnia 4 marca 2019 r.

**Wójt Gminy Nowa Sól**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność: § 2 zarządzenia Nr 0050.7.2019 Wójta Gminy Nowa Sól z dnia 14 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej, § 1 ust. 2 załącznika nr 1 w części „na oficjalnej stronie Urzędu Gminy Nowa Sól, wyłożona lub wywieszona w miejscach ogólnodostępnych” oraz załącznika nr 2 do zarządzenia Nr 0050.7.2019 z dnia 14 stycznia 2019 r.

### **Uzasadnienie**

Dnia 31 stycznia 2019 r. do Wojewody Lubuskiego wpłynęło zapytanie prasowe odnośnie zgodności z prawem zarządzenia Nr 0050.7.2019 Wójta Gminy Nowa Sól z dnia 14 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat (dalej zarządzenie).

Pismem z dnia 5 lutego 2019 r., znak NK-I.4130.41.8.2019.ASzc, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) wystąpiono do Wójta Gminy Nowa Sól o przesłanie do organu nadzoru powyższego zarządzenia. Wójt Gminy Nowa Sól pismem z 12 lutego 2019 r. przesłał wnioskowany akt.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 2 zarządzenia Nr 0050.7.2019 Wójta Gminy Nowa Sól z dnia 14 stycznia 2019 r. w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej, § 1 ust. 2 załącznika nr 1 w części „na oficjalnej stronie Urzędu Gminy Nowa Sól, wyłożona lub wywieszona w miejscach ogólnodostępnych” oraz załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 0050.7.2019 z dnia 14 stycznia 2019 r. istotnie naruszają prawo, tj. art. 10 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz.U.2018.1330 ze zm., dalej ustawa).

Stosownie do powyższych przepisów: Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek (art. 10 ust. 1 ustawy); Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15 (art. 7 ust. 2 ustawy); 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 (art. 15 ust. 1 ustawy).

Tymczasem zgodnie z § 2 zarządzenia wysokość opłat za udostępnianie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępniania określa załącznik nr 2 do zarządzenia. W § 1 załącznika określone zostały opłaty w wysokości od 2 do 5 zł, zróżnicowane w zależności od formy udostępnienia (kopia, wydruk, zapis na nośniku) oraz formatu (A4, A3). Ponadto określono koszt pracy pracownika przygotowującego materiał do udzielenia informacji publicznej w wysokości 28,50 zł za godzinę. W § 2 załącznika wskazano numer rachunku bankowego, na który mają być uiszczane ww. opłaty.

Organ nadzoru wskazuje, że regułą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (por. art. 7 ust. 2 ustawy). Od tej generalnej zasady ustawodawca przewidział wyjątek i pozwolił na odstępstwo od zasady bezpłatności tylko w sytuacji przewidzianej w art. 15 ust. 1 ustawy. Należy podkreślić, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika jedynie możliwość, a nie obowiązek ustalenia opłaty i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest „poniesienie dodatkowych kosztów”.

Oznacza to, że kwestia pobierania opłat za udostępnienie informacji publicznej ma charakter uznaniowy, przy czym w każdym przypadku wysokość pobieranych przez organ opłat winna 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 obciążenie opłatą za koszty pracy może nastąpić jedynie w przypadku, gdy są to koszty wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania organu - koszty pracy dodatkowej, a i to winno być ograniczone do przypadków otrzymania przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej wyjątkowo pracochłonnego żądania, które wykracza poza normalny tok pracy. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie - organ w trybie art. 15 ust. 1 ustawy nie może przerzucić na wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej normalnie ponoszonych kosztów wynagrodzenia zatrudnionych przez siebie pracowników (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 1229/15, LEX nr 1996683).

W konsekwencji uznać należy, że art. 15 ust. 1 ustawy nie może stanowić podstawy do wydania aktu generalnego w przedmiocie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej, gdyż wysokość tej opłaty musi każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Sz 1214/15, LEX nr 1996681). Co istotne, organ nie może uzależnić udostępnienia informacji publicznej od uiszczenia opłaty. Jak wynika bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy, powstanie obowiązku uiszczenia opłaty w wysokości odpowiadającej kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji i wezwanie strony do uiszczenia tej opłaty, zgodnie z wolą ustawodawcy, powoduje jedynie przesunięcie terminu udostępnienia tej informacji w zakresie określonym w przytoczonym powyżej przepisie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Udostępnienie informacji, które wiąże się z dodatkowymi kosztami, następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, bez względu na to czy wnioskujący o udostępnienie informacji wniesie opłatę czy nie. W konsekwencji, za istotnie naruszające prawo należy uznać: § 2 zarządzenia oraz załącznik nr 2 do zarządzenia.

Z kolei zgodnie z § 1 ust. 2 załącznika Nr 1 do zarządzenia: „Informacja publiczna, która nie została udostępniona na Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Nowa Sól, na oficjalnej stronie Urzędu Gminy Nowa Sól, wyłożona lub wywieszona w miejscach ogólnodostępnych, jest udostępniana na wniosek”. Organ nadzoru wskazuje, że ww. regulacja w części „na oficjalnej stronie Urzędu Gminy Nowa Sól, wyłożona lub wywieszona w miejscach ogólnodostępnych” rażąco narusza art. 10 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Na gruncie ww. przepisu tylko informacje publiczne opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uważa się za udostępnione, zaś wszystkie inne informacje są udostępniane na wniosek bez względu na to, czy funkcjonują w obiegu publicznym, np. na stronach internetowych czy tablicach ogłoszeń podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych. Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z linią orzecniczą sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4 lipca 2018 r., sygn. akt IV SAB/Po 37/18, LEX nr 2521320; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SAB/Sz 78/18, LEX nr 2517053).

Niezależnie od powyższego, w § 1 ust. 3 załącznika Nr 1 do zarządzenia wskazano, że wzór wniosku, o którym mowa w ust. 2 określa załącznik nr 1 do Instrukcji. Organ nadzoru wskazuje, że ustawa nie przewiduje żadnych wymogów formalnych dla wniosku, na podstawie którego udostępniana jest informacja publiczna. Ponadto opracowany wzór wniosku przewiduje podanie danych, które nie są niezbędne dla jego realizacji. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 listopada 2012 r. (sygn. akt 1991/12, LEX nr 1291370) „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie

zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten uzasadniony jest brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. Cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja art. 10 ust. 2 ustawy, który przewiduje, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, uzasadnia wywód, iż postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone”. W konsekwencji uznać należy, że organ będzie zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej także wówczas, gdy wnioskodawca nie uczyni tego na wzorze, o którym mowa w § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do zarządzenia. Ponadto wnioskodawca jest zobowiązany do podania tylko tych danych, które są niezbędne do realizacji udostępnienia informacji publicznej (a zatem np. tylko adresu do korespondencji bądź tylko adresu poczty elektronicznej). Natomiast opracowanie samego wzoru wniosku o udostępnienie informacji publicznej w ocenie organu nadzoru nie narusza w sposób istotny ustawy.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**