

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.105.2023

z dnia 26 września 2023 r.

Burmistrz Ośna Lubuskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm)

stwierdzam nieważność

§ 1 zarządzenia Nr 47/2023 Burmistrza Ośna Lubuskiego z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia kosztów sporządzenia kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony.

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2023r. Burmistrz Ośna Lubuskiego wydał zarządzenie w sprawie ustalenia kosztów sporządzenia kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony.

Wskazane zarządzenie zostało doręczone organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru stwierdził, iż § 1 zarządzenie istotnie narusza art. 262 § 1 pkt 2 z związku z art. 73 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2023.775 j.t. – dalej „KPA”) oraz art. 30 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm – dalej „u.s.g”).

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepisy art. 262 § 1 pkt 2 w zw. z art. 73 § 1 KPA. Zgodnie z treścią art. 262 § 1 KPA stroną obciążają te koszty postępowania, które:

- 1) wynikły z winy strony,
- 2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Zgodnie zaś z art. 73 § 1 KPA strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Z treści art. 262 § 1 KPA wynika, że podstawową przesłanką obciążenia strony kosztami postępowania jest stwierdzenie, iż są to koszty, które nie powstały w wyniku działań organu administracji w zakresie jego ustawowych obowiązków. Zasadą jest zatem, iż koszty postępowania administracyjnego ponosi organ – w takich granicach, w jakich wypełnia swoje ustawowe obowiązki. Dopiero uznanie, iż dane koszty nie zostały poniesione wskutek wypełniania przez organ jego ustawowych obowiązków, pozwala na podjęcie rozważań, czy koszty te zostały poniesione "w interesie" lub "na żądanie" strony postępowania. Tylko w przypadku ustalenia, że także któraś z tych

przesłanek zachodzi – możliwe jest obciążenie kosztami postępowania strony. Zakres czynności, które powinien podjąć organ administracji w ramach ustawowych obowiązków, określa art. 77 § 1 KPA. Stosownie do treści tego przepisu organ administracji jest zobowiązany w toku postępowania w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy – niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy (art. 7 KPA). Art. 262 KPA ustala zasadę rozdziału kosztów postępowania pomiędzy stroną a organ administracji (Skarb Państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego czy innego podmiotu). Z zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym wynika wniosek, że ciężar dowodu w tym postępowaniu spoczywa na organie administracji publicznej. Oznacza to, że kosztami postępowania można by obciążyć stronę wyłącznie wtedy, gdyby organ podjął dodatkowe czynności dowodowe (np. opinii biegłego) pomimo wyjaśnienia okoliczności sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2011r. I OSK 1381/10). W myśl art. 263 § 1 KPA na koszty postępowania administracyjnego składają się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Zgodnie z § 2 organ administracji publicznej może zaliczyć do kosztów postępowania także inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy.

Wykładnia przepisu art. 262 § 1 pkt 2 KPA prowadzi do wniosku, że koszty postępowania wtedy obciążą stronę postępowania, gdy łącznie spełnione zostaną dwie przesłanki: 1) zostały poniesione w interesie strony lub na żądanie strony oraz 2) brak przepisu ustawowego, z którego wynika obowiązek organu generujący koszty postępowania. Koszty postępowania administracyjnego to wyłącznie koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy. Ustalając wysokość kosztów postępowania administracyjnego, organ zobowiązany jest więc wykazać i uzasadnić nie tylko ogólną wysokość kosztów danego postępowania, ale też wskazać, jakie składniki i na jakiej podstawie zostały zaliczone do kosztów postępowania oraz uzasadnić obciążenie strony kosztami.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że powołane w podstawie prawnej zarządzenia przepisy KPA nie zawierają żadnego sformułowania, które można byłoby rozumieć jako upoważnienie do tworzenia jakiegokolwiek taryfy opłat za udostępnienie kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony. Nie zawierają też szczególnej kompetencji w tym zakresie dla organu wykonawczego gminy i nie stanowią podstawy prawnej dla ustalenia generalnych stawek wskazanych wyżej opłat.

Trudno również podstawy prawnej § 1 badanego zarządzenia poszukiwać w przepisie art. 30 ustawy o samorządzie gminnym zgodnie, z którym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust. 1). Do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; 2) określanie sposobu wykonywania uchwał; 3) gospodarowanie mieniem komunalnym; 4) wykonywanie budżetu; 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (ust. 2).

Wykonywanie przez Wójta uchwał rady gminy to urzeczywistnianie woli organu stanowiącego wyrażanej w formie i w trybie przewidzianych przepisami prawa za pomocą dostępnych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych. Natomiast wykonywanie zadań określonych przepisami prawa to urzeczywistnianie woli prawodawcy za pomocą

przypisanych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych. Organowi wykonawczemu nie służy domniemanie kompetencji w sprawach, w których ustawa wyraźnie nie przewiduje właściwości wójta, bowiem domniemanie to służy radzie gminy na podstawie art. 18 u.s.g. Przepisy art. 30 ust. 1 u.s.g. znajdują zastosowanie dopiero łącznie z innymi przepisami określającymi w sposób szczegółowy kompetencje wójta.

Podkreślić należy, że zarządzenie w sprawie ustalenia kosztów sporządzenia kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony nie jest tylko aktem wewnętrznego kierownictwa. Pomimo, że akt ten jest zaadresowany do pracowników Urzędu Miejskiego w Ośnie Lubuskim to jednak dotyka generalnie wszystkich, którzy o wydanie takiej dokumentacji do urzędu się zwrócą.

W ocenie organu nadzoru wprowadzie urząd gminy jest uprawniony do pobrania opłaty za sporządzenie kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony, jednak opłata taka musi stanowić równowartość rzeczywiście poniesionych, dodatkowych kosztów związanych z dokonaniem kserokopii takich dokumentów. Realizacja tego uprawnienia może nastąpić w konkretnych, indywidualnych sprawach. Przywołane wyżej przepisy KPA ani inie powszechnie obowiązujące przepisy nie zawiera żadnego sformułowania, które można byłoby rozumieć jako upoważnienie do tworzenia jakiegokolwiek taryfy opłat za udostępnienie informacji. Kompetencji do generalnego określenia wysokości opłaty za wydanie kopii dokumentów z akt sprawy nie można domniemywać. W polskim systemie prawnym występują przepisy upoważniające do wydania aktu generalnego dot. wysokości opłaty za wydanie kopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (np. art. 156 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego - Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.). Zdaniem organu nadzoru skoro w przepisach KPA ustawodawca nie upoważnił organu wykonawczego gminy do generalnego ustalenia kosztów sporządzenia kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach spraw administracyjnych udostępnianych na żądanie strony oznacza to, że akt taki nie może zostać wydany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

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.

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

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli