

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.27.2016.AHor

z dnia 9 lutego 2016 r.

Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Miasteczko

Działając na podstawie 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz.1515 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 zarządzenia Nr 120/58/2015 Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Miasteczko z dnia 16 września 2015 r. w sprawie: zasad udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat oraz Załącznika Nr 2 do ww. zarządzenia.

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2015 r. Burmistrz Gminy i Miasta Nowe Miasteczko wydał Zarządzenie Nr 120/58/2015 w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 14 stycznia 2016 r.

Na podstawie § 1 tego zarządzenia została wprowadzona „Instrukcja w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Miejskim Nowe Miasteczko”, stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia. Natomiast zgodnie z § 2 „Wysokość opłat za udostępnianie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia określa załącznik nr 2 do zarządzenia”.

Na wstępie należy wyjaśnić, że w myśl art. 11b ustawy o samorządzie gminnym: Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1); Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (ust. 2); Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy (ust. 3). W statucie gminy muszą więc zostać określone zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, jednak uprawnienie rady gminy przewidziane art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym sprowadza się do określania wyłącznie reguł o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów. Uchwała Nr X/54/2003 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 30 października 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy i Miasta Nowe Miasteczko (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 2003 r. Nr 91, poz. 1328 ze zm.) w Rozdziale VII „Zasady dostępu i korzystania przez obywateli z dokumentów i informacji” zawiera regulację w tym zakresie. Jednak podstawową i powszechnie obowiązującą regulację dostępu do informacji publicznej zawiera ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) i wszystkie przepisy stanowione przez organy jednostki samorządu terytorialnego muszą być zgodne z przedmiotową ustawą.

Analizując przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej oraz treść zarządzenia Nr 120/58/2015 organ nadzoru doszedł do wniosku, że co do zasady możliwe było podjęcie przez Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Miasteczko zarządzenia w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej. Załącznik Nr 1 do przedmiotowego zarządzenia „Instrukcja w sprawie zasad udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Miejskim Nowe Miasteczko” należy uznać za akt wewnętrzny skierowany do pracowników Urzędu Miejskiego określający standardy postępowania w sprawach udostępniania informacji publicznej. Instrukcja jest to bowiem zbiór przepisów ustalających sposób postępowania w jakiejś dziedzinie i taką też ma treść przedmiotowy załącznik. Należy jednak podkreślić, że wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej, będący załącznikiem Nr 1 do przedmiotowej instrukcji, ma wyłącznie charakter pomocniczy, a podmiot wnioskujący o informację publiczną nie musi z niego skorzystać. Wniosek o udzielenie informacji publicznej może być złożony w dowolnej formie, w szczególności pisemnie, elektronicznie (za pośrednictwem poczty e-mail czy też platformy ePUAP), a nawet ustnie. Zgodnie bowiem z regulacją art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej „Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku”. Zatem ustawodawca dopuścił możliwość udostępnienia informacji publicznej już na ustny wniosek, oczywiście jeżeli możliwe jest niezwłoczne jej udostępnienie. Nie można zatem uzależniać możliwości udzielenia informacji publicznej od złożenia wniosku w odpowiedniej formie. Jedynie dla ułatwienia

wnioskodawcom możliwości składania wniosków można opracować pewne formularze, lecz samo już udzielenie informacji nie może zostać uzależnione od tego, czy na takim formularzu wniosek zostanie złożony czy też nie. Poza tym podmiot wnioskujący o informacje publiczną nie musi ujawniać swojej nazwy, imienia i nazwiska czy jakichkolwiek innych danych, wystarczające jest aby istniała faktyczna możliwość udzielenia odpowiedzi na wniosek (np. przesłanie jej na wskazany adres e-mail).

Pomimo, że badane zarządzenie ma charakter aktu wewnętrznego niektóre jego postanowienia wpływają w sposób bezpośredni na sytuację podmiotów wnioskujących o udzielenie informacji publicznej. Załącznik Nr 2 do przedmiotowego zarządzenia określa bowiem wysokość opłat za udostępnianie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia poprzez wskazanie konkretnych kosztów za przygotowania i udostępnienie informacji w danej formie. Regulacja ta w istotny sposób narusza art. 7 ust. 2 i art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

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.

W orzecnictwie 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 2014 r., 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 odstąpienie 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 zryczałtowanej 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. Co za tym idzie, nie ma żadnych podstaw prawnych do ustalenia w akcie wewnętrznym stawek opłat, które wymagają indywidualizacji w konkretnej sprawie".

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić nieważność § 2 zarządzenia oraz Załącznika nr 2 określającego wysokość opłat za udostępnienie informacji publicznej w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia.

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