

POSTANOWIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w składzie:

przewodnicząca: Barbara Michalak – sprawozdawca

członkowie: Bogdan Kasprzyk
Tadeusz Próchnicki

po rozpatrzeniu zażalenia S. L. L. G. O. – reprezentowanego przez Prezesa Zarządu i Skarbnika – od postanowienia Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia (... r.) (), określającego opłatę za udostępnienie informacji publicznej,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine*, w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego,

uchyla zaskarżone postanowienie w całości i umarza postępowanie pierwszej instancji w całości.

UZASADNIENIE

S. L. L. G. O. z siedzibą w W., reprezentowane przez Prezesa Zarządu i Skarbnika, wnioskiem z dnia (... r.), wystąpiło do Burmistrza Miasta i Gminy z wnioskiem „o udostępnienie informacji:

1.

1. uchwały rady o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu funduszu sołectkiego w roku (...) (za każdy rok) wraz z uzasadnieniem do każdej uchwały,

1.2. protokołu z posiedzenia rady gminy dot. wyodrębnienia lub niewyodrębnienia funduszu sołectkiego w roku (...) (za każdy rok),

1.3. w przypadku wyodrębnienia funduszu sołectkiego: dokumenty potwierdzające wydatki ze środków funduszu sołectkiego (faktury, rachunki itp.) w (...) roku,

1.4. w przypadku wyodrębnienia funduszu sołectkiego: plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołectkiego w roku (...) przesłany do RIO,

1.5. informację o wysokości środków funduszu sołectkiego przeznaczonych na rok (...) i na rok (...) z podziałem na każde sołectwo w gminie,

1.6. formularz RB-28S – sprawozdanie w wykonaniu planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego dotyczące wydatków z funduszu sołectkiego za rok (...),

1.7. wniosek o zwrot części wydatków z funduszu sołectkiego wysłany do wojewody zgodnie z zarządzeniem Ministra Finansów z dn. 25 stycznia 2010 r.

2.

2.1. uchwały zebrania wiejskiego w sprawie funduszu sołectkiego podjęte w roku (...) i w roku (...) (z każdego sołectwa),

2.2. wniosek do funduszu sołectkiego złożony przez sołtysa w roku (...) i w roku (...) wraz z prezentatą lub innym dokumentem potwierdzającym datę złożenia wniosku (z każdego sołectwa),

2.3. protokół z zebrania wiejskiego w sprawie przyjęcia wniosku do funduszu sołectkiego w roku (...) i w roku (...) (z każdego sołectwa),

2.4. listy obecności osób uczestniczących w zebraniu wiejskim w roku (...) i roku (...) (z każdego sołectwa),

2.5. zarządzenia lub innego dokumentu określającego sposoby wydatkowania funduszu sołectkiego,

2.6. czy wniosek sołectwa został przyjęty lub nieprzyjęty w roku (...) i w roku (...)."

Zgodnie z wnioskiem, informacje należało przesłać pocztą elektroniczną na wskazany we wniosku adres w formie plików (lub skanów).

Pismem z dnia (... r.), organ - na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej - poinformował Wnioskodawcę o wyznaczeniu dłuższego terminu na udostępnienie wnioskowanej informacji, tj. do dnia (...r.) oraz o naliczeniu opłaty za udostępnienie informacji w wysokości (... zł) – zgodnie z art. 15 ust 1 ustawy. W piśmie pouczono Wnioskodawcę o możliwości zmiany lub wycofania wniosku w przypadku nie wyrażenia zgody na ustaloną przez organ opłatę. W odpowiedzi na pismo S. wezwało organ do usunięcia naruszenia prawa, wskazując, że Burmistrz żąda opłaty, stosując w tym zakresie nieuprawnioną wykładnię art. 15 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem żaden przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej nie uzależnia udostępnienia żądanych informacji od uiszczenia żądanej opłaty. Zdaniem S. określenie dodatkowych kosztów powstaje dopiero po udostępnieniu informacji, a zatem przedwczesne jest ich ustalanie przed ich udostępnieniem. Odpowiadając na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, organ wyjaśnił, że w żaden sposób nie uzależnił udostępnienia informacji od uiszczenia naliczonej opłaty, jedynie zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, poinformował Wnioskodawcę o wysokości opłaty i o możliwości dokonania zmiany lub wycofania wniosku, w sytuacji braku zgody Wnioskodawcy na poniesienie kosztów oraz o terminie udostępnienia informacji, który został wyznaczony na (... r.) Ponadto zapowiedział, że w sprawie kosztów za udostępnienie informacji, zostanie wydane „stosowne postanowienie”.

Opisanym na wstępie postanowieniem organ pierwszej instancji – powołując w podstawie prawnej art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) oraz art. 264 K.p.a. - ustalił opłatę za udostępnienie informacji publicznej, w wysokości (... zł.) W uzasadnieniu podjętego postanowienia wyjaśnił między innymi, że w dniu (... r.), udostępnił żadaną w pkt 1 ppkt 3, 6, 7 oraz w pkt 2 ppkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 wniosku, informację publiczną,

poprzez przesłanie zeskanowanych dokumentów w formacie plików na podany we wniosku adres e-mail. Jednocześnie organ wskazał, iż ze względu na to, że wnioskowane w pkt 2 ppkt 4 informacje - z uwagi na ochronę danych osobowych musiały zostać przetworzone poprzez zacernianie imion, nazwisk, adresów zamieszkania i podpisów osób z list obecności na zebraniach wiejskich w roku (...) i (...) - naliczono opłatę, która jest odzwierciedleniem dodatkowego kosztu, jaki Urząd Miasta i Gminy S. poniósł, w związku z udostępnieniem wnioskowanych informacji, tj. kosztu papieru ksero, tonera, markerów oraz amortyzacji kserokopiarki i skanera (...str. x ... zł/str. + ... zł = ... zł).

Od powyższego postanowienia zażalenie wniosło S. L. L. G. Ob., zarzucając zakwestionowanemu postanowieniu naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez błędne ustalenie, iż Burmistrz Miasta i Gminy S. poniósł koszty dodatkowe wynikające z obowiązku udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu zażalenia – powołując orzecznictwo sądów administracyjnych - podniesiono, że wyceniony koszt za udostępnienie informacji ma odzwierciedlać koszty rynkowe rzeczywiście poniesione przez Burmistrza Miasta i Gminy S. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie stwierdza, że koszty, jakie podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji w sposób i w formie wskazanej we wniosku muszą być kosztami dodatkowymi. Burmistrz Miasta i Gminy S. nie wykazał, jakie koszty poniósł w związku z realizacją wniosku S. w formie elektronicznej. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia by koszty te były związane z realizacją wniosku w formie wskazanej we wniosku z (... r.), a tym samym nie ma podstaw do stwierdzenia, że koszty te są kosztami dodatkowymi. Zdaniem Żalącego się S. nie ma podstaw, aby jako koszt dodatkowy poniesiony przez Gminę uznać koszty papieru, tonera, markerów czy koszty amortyzacji kserokopiarki i skanera. Te ostatnie koszty urząd ponosi niezależnie od tego czy korzysta ze sprzętu czy też nie. Ponadto S. otrzymało żadaną informację drogą elektroniczną a nie w formie papierowej, stąd niezrozumiałe są koszty związane z kserowaniem i tonera do drukarki. Trudno też jest stwierdzić, na jakiej podstawie organ zobowiązany do udostępnienia informacji był w stanie określić dokładnie wysokość opłaty nie przedstawiając żadnych faktycznych dowodów na poniesione koszty związane z realizacją wniosku. Tym samym S. nie ma żadnego sposobu stwierdzenia, czy nałożona opłata jest rzeczywiście opłatą należną podmiotowi zobowiązanemu do udzielania informacji publicznej.

S. podniosło także, że zaskarżone postanowienie zostało wydane wbrew przepisom prawa, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej uprawnia organ administracji publicznej do wydania - na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego - „decyzji o odmowie bądź postanowienia o umorzeniu postępowania”.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadza wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej, wyrażonej w art. 7 ust. 2 ustawy. Zgodnie z nim dopuszczalne jest obciążenie podmiotu zwracającego się o udostępnienie informacji publicznej jedynie dodatkowymi kosztami związanymi ze sposobem jej udostępnienia lub koniecznością jej przekształcenia. Jednocześnie w myśl ust. 2 art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej,

podmiot zobowiązany do udzielenia informacji, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadamia wnioskodawcę o wysokości opłaty, a 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. Z treści cytowanego przepisu wynika, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej zobligowany jest uprzednio poinformować wnioskodawcę o wysokości opłaty, a udostępnienie informacji następuje dopiero po upływie 14 dni od daty powiadomienia, chyba że strona w tym terminie zmieni swój wniosek w jego zakresie lub formie. A zatem ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje określoną w niej chronologię czynności, a mianowicie w sytuacji, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, powiadomienie o wysokości opłaty jest obligatoryjnym i wstępnym etapem postępowania, poprzedzającym samą czynność materialno-techniczną udostępnienia informacji publicznej, chociaż jej nie warunkującym. Przepisy komentowanej ustawy nie przewidują bowiem uzależnienia wszczęcia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty. Wskazane rozwiązanie z jednej strony gwarantuje pewność działania podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, nie pozostawia go w niepewności, co do konieczności i zakresu realizacji obowiązku udostępnienia informacji w sposób wskazany we wniosku, a także nie wyłącza możliwości zmiany lub wycofania wniosku przez zainteresowany podmiot. Z drugiej strony, mając na uwadze okoliczność, że ustawa o dostępie do informacji publicznej jako zasadę przyjmuje nieodpłatny dostęp do informacji, uznać należy, że powiadomienie o wysokości opłat związanych z udostępnieniem takiej informacji przed jej udostępnieniem ma zasadnicze znaczenie w realizacji tego prawa. Powiadomienie o wysokości kosztów ma na celu umożliwienie wnioskodawcy podjęcie decyzji o pokryciu kosztów udostępnianych informacji, gdyż ze względu na wysokość opłaty może on odstąpić od wskazanego we wniosku sposobu lub formy udostępnienia informacji, poprzestając na sposobie, z którym nie wiąże się żadne opłaty. Ustawodawca pozostawił wnioskodawcy kolejne 14 dni (licząc od dnia doręczenia wnioskodawcy wspomnianego wyżej zawiadomienia) na dokonanie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub też na wycofanie wniosku. Bezczynność wnioskodawcy w tym okresie będzie prowadziła do udostępnienia informacji w sposób i w formie wskazanej pierwotnie we wniosku i będzie wiązać się z koniecznością opłacania przez wnioskodawcę kosztów określonych we wcześniejszym zawiadomieniu. Nieziszczone opłaty podlegają ściągnięciu w drodze ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (por. M. Jaśkowska, (w:) Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sadu Administracyjnego, Toruń 2002; S. Szuter (w:) Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej t.4, LEX/EI 2003; wyrok WSA w Kielcach, II SAB/Ke 23/09).

W przedmiotowej sprawie organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej – zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 15 ust 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – powiadomił Wnioskodawcę o konieczności wniesienia opłaty za udostępnienie informacji oraz o jej wysokości. Z akt sprawy wynika również, że żądana we wniosku informacja została udostępniona w dniu (... r.) Problem jednak w tym, że organ już po udostępnieniu informacji, postanowieniem z dnia (... r.), ustalił

opłatę za jej udostępnienie. Tymczasem, żaden przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowi, że w sprawie opłaty za udostępnienie informacji wydaje się postanowienie. Spostrzec bowiem należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej, w kwestii pobierania opłaty od informacji udostępnianych wnioskodawcom, nie ustala procedury (trybu) jej pobierania, ani odsyła do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują wprost zastosowanie do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej jedynie w ściśle określonych sytuacjach, to jest przy wydawaniu decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej, czy też decyzji umarzających wszczęte postępowanie (art. 16 ustawy). Z powyższego wynika więc, że regulacja dotycząca procedury udostępniania informacji (również pobierania opłaty) nie została w ustawie o dostępie do informacji publicznej uregulowana jednolicie i kompleksowo, np. poprzez bezpośrednie odesłanie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jedynie w powołanych wyżej przypadkach (odmowa, umorzenie) załatwienie sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. W pozostałych przypadkach (udostępnienie informacji) ma miejsce tzw. czynność materialno – techniczna, która nie jest indywidualnym aktem stosowania prawa sensu stricte (decyzja, postanowienie), a jedynie aktem (czynnością) z zakresu administracji. To samo dotyczy ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej. Takie stanowisko jest uzasadnione treścią art. 1 pkt 1 K.p.a., zgodnie z którym kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego oraz instytucje w nim przewidziane znajdują zatem zastosowanie w sprawie, której załatwienie następuje w drodze decyzji administracyjnej, bądź w sprawach, w których na mocy odesłań szczególnych stosuje się przepisy K.p.a. Nie stosuje się tych przepisów wprost do spraw, których załatwienie następuje w inny sposób, tj. poprzez wydanie aktu (podjęcie czynności) z zakresu administracji publicznej, niebędącego decyzją ani postanowieniem. Ustalenie wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze aktu (w formie aktu), stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość, przy czym może być to np. zawiadomienie, zarządzenie, wezwanie, informacja, itp, co wypełnia dyspozycję z art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie jest to jednak decyzja ani postanowienie lecz akt z zakresu administracji, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (patrz: wyrok WSA w Warszawie II SAB/Wa 113/10; wyrok WSA w Warszawie II SA/Wa 850/07; wyrok NSA w Warszawie I OSK 581/07; postanowienie WSA w Warszawie II SA/Wa 2411/11). Od takich aktów nie przysługuje zażalenie, które przewiduje kodeks postępowania administracyjnego w odniesieniu do postanowień ustalających koszty postępowania – art. 264 K.p.a., na który powołał się organ wydając zaskarżone postanowienie – lecz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, gdy wnioskodawca kwestionuje zasadność ustalenia opłaty lub jej wysokość. Po dokonaniu takiego wezwania i bezskutecznym upływie terminu przewidzianego do zajęcia stanowiska przez organ, bądź też po odmowie uwzględnienia wystosowanego wezwania przysługuje skarga do właściwego sądu administracyjnego.

W świetle powyższego – zdaniem Kolegium - organ pierwszej instancji nie miał podstaw do wydania postanowienia w sprawie kosztów za udostępnienie informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak na wstępie.

Dodać należy, że niniejsze rozstrzygnięcie czyni bezprzedmiotowym odnoszenie się do zarzutów sformułowanych w zażaleniu dotyczących zasadności opłaty za udostępnienie informacji w formie elektronicznej (w formie dokumentów skanowanych) w formacie plików pdf. i przesłania ich na podany we wniosku adres e- mail.

Postanowienie jest ostateczne.

Na postanowienie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, **za pośrednictwem** Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia, oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Otrzymują: