

Warszawa, 5 maja 2014 r.

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Krakowie**

*za pośrednictwem*

**Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury**

Skarżący: **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog  
Polska**

Organ: **Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury**

**S K A R G A**

**na wyznaczenie opłaty w dostępie do informacji publicznej**

W imieniu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. (dalej: P.p.s.a.), wnosimy o:

1. Uchylenie opłaty dodatkowej za dostęp do informacji publicznej nałożonej przez Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z uwagi na naruszenie przepisów prawa, tj. art. 7 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.
2. Zasądzenie na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania

**U z a s a d n i e n i e**

## I. Stan faktyczny

W wyniku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej pismem z 25 marca 2014 r., znak OSW-II-0771-23/14 została wyznaczona opłata za udostępnienie informacji publicznej w wysokości 11.578,71 zł. W odpowiedzi na to pismo skierowaliśmy wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Jak wynika z korespondencji prowadzonej ze stroną przeciwną koszty dodatkowe w zasadzie dotyczą kosztów pracy za przygotowanie informacji do udostępnienia.

## II. Uzasadnienie przedmiotu zaskarżenia

Powiadomienie o wysokości opłaty nie jest decyzją ani też postanowieniem. Ponadto nie ulega wątpliwości, iż akt ten ma charakter publicznoprawny, gdyż wpływa w sposób prawnie wiążący na sytuację określonego podmiotu prawa. Co prawda organ nie może uzależnić udzielenia informacji publicznej od uprzedniego zapłacenia kwoty wynikającej z powiadomienia, ale powiadomienie może być przedmiotem roszczenia wobec wnioskodawcy ze strony organu. **Nie ulega też wątpliwości, że akt dotyczy uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa.** W sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej przepisami prawa, z których mogą wypływać uprawnienia lub obowiązki są przepisy cyt. wyżej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z przepisów tych wynika obowiązek skierowany do podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 udostępnienia informacji publicznej, z kolei art. 2 ust. 1 daje każdemu uprawnienie żądania udostępnienia tej informacji, nazywając je „prawem do informacji publicznej”.

Przy czym wskazać należy, iż skuteczne wniesienie skargi na taki akt uzależnione jest od wyczerpania trybu określonego w art. 52 P.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem skargę do sądu administracyjnego można wnieść dopiero po uprzednim wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. W świetle § 2 powołanego artykułu, przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Stosownie zaś do treści art. 52 § 3 P.p.s.a, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a, można wnieść po

uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie 14 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa.

Wskazać należy, iż dla skutecznego zaskarżenia takiego aktu do sądu administracyjnego, niezbędne jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa organu powiadamiającego o opłacie związanej z udostępnieniem informacji publicznej i po bezskutecznym upływie terminu, przewidzianego do zajęcia stanowiska przez organ, bądź też po odmowie uwzględnienia wezwania, przysługuje skarga do właściwego sądu administracyjnego. **Ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej następuje w formie aktu, stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty, a zatem kreuje on zobowiązanie o charakterze finansowym. Wobec tego stwierdzenie rzeczzonego obowiązku przesądza o tym, że jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa** (por. wyrok WSA w Warszawie sygn. akt II SA/Wa 1874/09 nie publikowany).

Z powyższego wynika, iż strona winna złożyć wniosek o usunięcie naruszenia prawa, a następnie wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Na takim stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku II SA/Wa 1874/09, w którym stwierdził, że *Powyższy przepis nie wymaga jednak określenia wysokości kosztów w formie postanowienia, bowiem jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm).* Taki też pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., LEX nr 357786, stwierdzając, że *ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej – art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – nie następuje w drodze postanowienia, od którego przysługuje zażalenie, lecz w drodze aktu, stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Od takich aktów nie przysługuje zatem zażalenie, lecz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. 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* (identycznie m. in.: NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 581/07; WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1211/11; WSA w Gdańsku w postanowieniu z dnia 2 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 296/12).

Takie postępowanie zostało przez Stowarzyszenie wyczerpane. Wskazać należy, iż Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w żadnym z pism kierowanych do stowarzyszenia nie pouczyła o możliwości zaskarżenia wysokości kosztów dodatkowych, ani o trybie. Biorąc pod uwagę rolę instytucji jaką jest Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury niedopuszczalna jest naszym zdaniem sytuacja, w której pisma nie zawierają pouczeń. Nadmienić należy, iż sposób wyliczania przez KSSiP kosztów dodatkowych za udostępnienie informacji publicznej może powodować rezygnację z korzystania z prawa do informacji publicznej. W tym zakresie zwracamy uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2013 r. sygn. akt. I OSK 778/13.

### **III. Uzasadnienie naruszenie art. 7 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej**

Prawo każdego obywatela do uzyskania spornych informacji wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W myśl art. 61 ust. 3, ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego K 38/01 z 16 września 2001 roku *Ochrona konstytucyjnej zasady równego w skali kraju dostępu obywateli do dokumentów zawierających informacje publiczne nie ma bowiem charakteru samorządowego, lecz ogólnopaństwowego i w jednakowym stopniu dotyka wszystkich obywateli kraju (...).*

Zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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. Podmiot, 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.

#### **IV. Nieprawidłowo wyznaczone koszty udostępnienia informacji publicznej**

Warto zwrócić uwagę, że wyceniony koszt za udostępnienie informacji publicznej ma odzwierciedlać koszty dodatkowe. Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie stwierdza, że koszty jakie podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej ponosi w związku z udostępnieniem informacji w sposób i formie wskazanej we wniosku muszą być kosztami dodatkowymi.

Należy pokreślić, iż art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej precyzyjnie określa procedurę postępowania w przypadku, gdy organ nie możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. **Nie jest to odpłatne zlecenie przygotowania informacji zgodnie z wnioskiem podmiotowi zewnętrznemu, czy osobom pracującym w danej instytucji. Przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje powierzenia zadania opracowania i przygotowania informacji podmiotom na umowie zlecenia.**

Wykonywanie prawa do informacji publicznej przed podmioty zobowiązane jest zwykłym obowiązkiem jak każdy inny nałożony przez przepisy prawa. Stowarzyszenie zdzwione jest sytuacją, w jakiej strona przeciwna próbuje obciążyć kosztami pracy stowarzyszenie. Jeżeli bowiem organy obowiązane są do udostępnienia informacji publicznej muszą one przewidywać konieczność jej udostępnienia, w tym poprzez właściwą organizację i zasób kadrowy, w szczególności w sytuacji, w której pomimo obowiązywania centralnego repozytorium (art. 9 ustawy) nie udostępniają informacji w BIP. Przenoszenie tym samym na wnioskodawcę ciężaru wynagrodzenia pracowników organu zobligowanego ustawowo do udzielenia informacji publicznej jest zatem działaniem bezprawnym, albowiem nie wypełnia przesłanki „konieczności poniesienia dodatkowych kosztów” wskazanych w art. 15 ust. 1 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 października 2004 r., sygn. akt IV SA/Wr 505/04; wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 113/10).

Kwestia opłat w dostępie do informacji publicznej była wielokrotnie rozstrzygana przez sądy administracyjny oraz sądy powszechne. Dla przykładu w kontekście kosztów

dotychczas odniósł się Sąd Okręgowy w Katowicach IV Wydział Odwoławczy w wyroku z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt IV Ca 437/10, który podtrzymał oddalenie powództwa o zapłatę dodatkowych kosztów udostępnienia informacji publicznej. Sąd ten wskazał, iż: *O ile, więc jest możliwe dokonanie kwalifikacji kosztów powstałych w związku udzieleniem informacji publicznej na stałe i dodatkowe to już wypełnienie tych katalogów jest znacznie utrudnione. Zwłaszcza z tej przyczyny, iż nie brak rozstrzygnięć, które wskazują, iż każde zadanie publiczne nałożone przez ustawę wymaga odpowiedniej organizacji administracji a z tych przyczyn nie można uznać za dodatkowe normalnych czynności, które towarzyszą realizacji zadania udostępnienia informacji publicznej (wszakże art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazuje jakie działania organizacyjne winien podjąć obowiązanym aby zapewnić właściwy dostęp do informacji publicznej także w formie wydruku). W tym ujęcie sporządzenie kserokopii dokumentu, co do którego złożono żądanie doręczenia w trybie ustawy, tak jak sam koszt doręczenia takiej przesyłki nie kreuje kosztów dodatkowych po stronie zobowiązanego, lecz wiąże się z normalnym funkcjonowaniem urzędu. (...) Konkludując w ocenie Sądu Okręgowego, brak podstaw do przyjęcia by wskazany we wniosku sposób udostępnienia informacji publicznej generował konieczność poniesienia dodatkowych kosztów w związku ze sporządzeniem kserokopii dokumentów. Podkreślenia wymaga, iż wnioskodawca wskazał w swoim wniosku standardowy sposób zapoznania się z określonymi dokumentem stanowiącym informację publiczną, który wiąże się w przypadku dokumentów najczęściej z udostępnieniem ich kserokopii lub pliku w formie elektronicznej. Jakkolwiek jest oczywiste, że powódka poniosła w związku z tym określone koszty, to jednak koszty te wiązały się z realizacją określonego zadania nałożonego ustawą (z tym zawsze wiążą się jakieś ciężary), nie sposób jej uznać w rozpoznawanym przypadku za ponadnormatywne, czyli dodatkowe).*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 28 stycznia 2010 roku, sygn. akt II SA/Wa 1974/09, który stwierdził, iż *Stosownie do art. 15 ust. 1 omawianej ustawy, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej "dodatkowym kosztom" związanym ze wskazanym we wniosku sposobem jej udostępnienia lub koniecznością przekształcenia tych informacji. Wykładnia tego przepisu (w kontekście ogólnej reguły bezpłatności udzielania informacji publicznej – art. 7 ustawy) prowadzi do wniosku, że żądana opłata winna odpowiadać kosztom rzeczywistym, realnym, adekwatnym do poniesionych. W ocenie Sądu, w sytuacji, gdy cena rynkowa wykonania kserokopii wynosi 8*

**gr, żądana przez organ kwota 1 zł, dziesięciokrotnie przewyższająca ceny rynkowe, musi zostać uznana za opłatę nieekwiwalentną.**

Wyrok NSA z dnia 11 października 2002 r., sygn. akt: II SA 812/00: *Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie prawidłowa realizacja zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej oznacza, iż opłaty za jej udostępnienie mogą być pobierane wyłącznie w konkretnych wypadkach za koszty utrwalenia dokumentacji, co zostało następnie rozwinięte w orzeczeniu WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 505/04: słusznie wskazał Wojewoda, że przepis ten w sytuacjach wyjątkowych upoważnia organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej do pobrania opłaty, jeżeli sposób udostępnienia informacji wskazany we wniosku osoby żądającej dostępu do takiej informacji powoduje powstanie dodatkowych kosztów. Taka regulacja ustawowa oznacza, że pobieranie opłaty przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji stanowi wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej (art. 7 ust. 2 ustawy), musi więc być tłumaczony według wykładni zwięzającej treść przepisu. Prawo do pobierania opłaty może więc dotyczyć tylko dodatkowych kosztów związanych z żądanym sposobem udostępnienia informacji. Regulacja zawarta w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112 poz. 1198 ze zm.) dotyczy zatem rzeczywistych kosztów ponoszonych przez organ w związku z określonym sposobem udostępnienia informacji. Koszty te z natury rzeczy mogą być różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej.*

Określenie kwoty związanej z koniecznością anonimizacji umów poprzez wskazanie kosztu: „18,3(paczek) \* 11,13 zł = 203,71 zł” również nie znajduje uzasadnienia, albowiem „anonimizacji” podlegają jedynie dane dotyczące adresu zamieszkania sędziów, którzy jako funkcjonariusze publiczni nie są chronieni co do danych dotyczących ich imienia i nazwiska i sprawowanej funkcji, oraz dane osób prywatnych w pełni, które to dane zamieszczane są w umowach co do zasady jedynie na str. 1 umowy. Tym samym brak jest konieczności wykonywania kserokopii 3 stron umowy, w szczególności niezawierających danych podlegających anonimizacji.

Obarczanie zatem wnioskodawcy kosztami wykonania kserokopii stron, wykonanych jedynie w celu ułatwienia sobie odpowiedzi nie mieści się w przesłankach art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jedynie na marginesie należy wskazać, iż standardem jest obecnie korzystanie z programów pozwalających na anonimizację danych bez konieczności wykonywania

wielokrotnie kserokopii. Niejako również uprzedzając ewentualną argumentację pragniemy wskazać, iż niezasadne jest powoływanie się na przyszłość na wyrok NSA z 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I OSK 69/05, albowiem nie przesadzał on o możliwości ustalenia opłaty za prace w nadgodzinach, a jedynie zawierał stwierdzenie, że *Także nie można uznać zasadności ostatniego ze sformułowanych w podstawach skargi kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z przepisu tego wynika, iż można pobierać taką opłatę wyłącznie w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom związanym ze wskazanym we wniosku o udostępnienie informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W żadnym przypadku nie można uznać, że stawka określona w § 3 ust. 1 lit. g zarządzenia mieści się w tej kategorii dodatkowych kosztów. Trafnie określono tę stawkę w uzasadnieniu wyroku Sądu I instancji jako stawkę ryczałtową, która nie dotyczy pracy w godzinach nadliczbowych "nadgodzinach", jak określono ją w skardze kasacyjnej*". Tymczasem WSA we Wrocławiu we wskazanym wyżej wyroku z 20 października 2004 r. sygn. akt IV SA/Wr 505/04 wyraźnie wskazał, iż *Niezależnie jednak od powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważa, że nawet wskazanie, iż tą regulacją wprowadzono stawkę za pracę w godzinach nadliczbowych, zarządzenie i tak przekraczałoby treść normy ustawowej zawartej w art. 15 ust. 1, która zezwala na pobieranie rzeczywistych kosztów powstałych w wyniku szczególnego sposobu udostępniania informacji publicznej.*

Mając na względzie powyższe skarga jest konieczna i uzasadniona.

**Załączniki:**

1. odpis skargi,
2. odpis KRS i statut.