



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 01 sierpnia 2007 r.

NK.4.MN.0553-152/2007

**Pani
Katarzyna Batko-Tołuc**
Prezes
Stowarzyszenia Liderów
Lokalnych Grup Obywatelskich

Szczecin, Pani, Prezes

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 lipca 2007 r., w którym kwestionuje Pani zarządzenie Nr 518/04 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej, uprzejmie wyjaśniam, iż powyższe zarządzenie było przedmiotem postępowania nadzorczego prowadzonego przeze mnie w trybie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w którego wyniku uznałem, iż akt ten w części narusza obowiązujące prawo, a mianowicie 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.). W związku z tym, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 2 sierpnia 2007 r., znak: NK.4.MN.0911-119/2007, stwierdziłem nieważność §1 pkt 6 zarządzenia Nr 518/04 Prezydenta Miasta Szczecina, w zakresie wyrazów:

„przy zastosowaniu algorytmu:

$$O = N + m \cdot 0,30 \text{ zł},$$

gdzie:

O – opłata za informację,

N – cena nośnika,

m – czas potrzebny na przygotowanie (przetworzenie) informacji wyrażony w minutach,

0,30 zł – cena jednej roboczo-minuty”.

W myśl art. 61 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Wyrażone w cytowanym przepisie ustawy zasadniczej podstawowe prawo publiczne człowieka i obywatela do uzyskiwania informacji znajduje swą konkretyzację w ustawie szczególnej z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. *Ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, następuje ono w drodze:

- 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8,
- 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11,
- 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.

Zasadą ustawową jest – że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Wyjątek od powyższej reguły wprowadza jedynie art. 15 ustawy, na który (między innymi) powołał się Prezydent Miasta Szczecina wydając badane zarządzenie Nr 518/04. I tak, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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.

Przepis ten w sytuacjach wyjątkowych upoważnia zatem 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 z późn. 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.

Mając powyższe na uwadze za sprzeczne z przywołanym przepisem ustawy uznać należało postanowienie §1 pkt 6 kwestionowanego zarządzenia, w którym Prezydent Miasta Szczecina ustalił, że w przypadku innego sposobu udostępnienia lub przekształcenia informacji publicznej, w związku z którym Urząd Miejski w Szczecinie ma ponieść dodatkowe koszty – opłatę ustala się indywidualnie dla każdego wniosku. Wyliczenie konkretnej opłaty w tym przypadku odbywa się jednak za pomocą następującego algorytmu:

$O = N + m \cdot 0,30 \text{ zł}$, gdzie:

O – oznacza opłatę za informację,

N – oznacza cenę nośnika,

m – oznacza czas potrzebny na przygotowanie (przetworzenie) informacji wyrażony w minutach,

0,30 zł – jest ceną jednej roboczominuty.

Zdaniem organu nadzoru określenie wysokości opłaty za informację publiczną jako sumy ceny nośnika i iloczynu: ceny nośnika (innego niż kserokopia, wydruk, dyskietka, płyta CD-ROM czy e-mail) oraz kwoty 0,30 zł za każdą roboczominutę, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W mojej ocenie opłata taka, ustalana w ramach wyjątku od generalnej zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej, może być ustalana (i pobierana) jedynie jako ekwiwalent rzeczywistych kosztów jej udostępnienia, i jedynie w wysokości tychże kosztów. Jak bowiem wynika z woli ustrojodawcy opłata ta jest immanentnie związana z poniesieniem (w danej, konkretnej sprawie) dodatkowych kosztów, które z kolei są ściśle związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W przedmiotowej sprawie opłatę taką stanowić zatem mogłaby jedynie cena nośnika (innego niż wymienione w punktach od 1 do 5 §1, tj. kserokopii, wydruku, dyskietki, płyty CD-ROM czy wiadomości e-mail). Tymczasem w §1 pkt 6 zarządzenia Nr 518/04 z dnia 26 listopada 2004 r. Prezydent Miasta Szczecina wprowadził dodatkowy składnik (element) opłaty, a mianowicie czas pracownika zatrudnionego przy udostępnianiu informacji publicznej potrzebny na przygotowanie (przetworzenie) informacji, wartościowany w wysokości 0,30 zł za każdą roboczominutę pracy ($m \times 0,30 \text{ zł}$). W tym miejscu podkreślić należy, iż **udostępnianie informacji publicznej jest zadaniem organów władzy publicznej**, stanowiąc – zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej – ustawowy obowiązek tychże organów. Udostępnienie informacji na wniosek jest czynnością materialno-techniczną, odmowa zaś udostępnienia oraz umorzenie postępowania następuje w formie decyzji

administracyjnej. Za czynności te nie pobiera się jednak żadnych opłat. Organ jest zobowiązany zapewnić środki organizacyjno-techniczne, dające możliwość kopiowania informacji publicznej, jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Jedynie w przypadku informacji udostępnianej na wniosek pobiera się opłatę. Stanowi o tym art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy, który jako wyjątek od zasady nie podlega wykładni rozszerzającej. Wyjątek ten obejmuje wyłącznie koszty dodatkowe związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Koszty te nie obejmują jednak wszelkich kosztów, jakie ponosi organ władzy publicznej, związanych z udostępnieniem informacji, ale tylko dodatkowe i to w zakresie wskazanym w ustawie. Za dodatkowy koszt nie można uznać czasu, jaki pracownik organu musi poświęcić na udostępnienie informacji. Praca pracownika związana z przygotowaniem informacji stanowi podstawowy wyraz funkcjonowania organu, który ponosi koszty, wykonując swoje ustawowe zadania. Kosztami tymi nie może zostać obciążony podmiot żądający udostępnienia informacji. Nie może więc być pobierana opłata za pracę wykonywaną przez pracownika urzędu związaną z przygotowaniem (przetworzeniem) informacji publicznej. Prawodawca pozwala pobrać opłatę z tytułu kosztów, czyli kosztów faktycznych. Opłata ta nie może być traktowana jako forma uzyskiwania dodatkowych środków finansowych (podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 października 2004r., sygn. akt: IV SA/Wr 505/04 OwSS 2005/1/12).

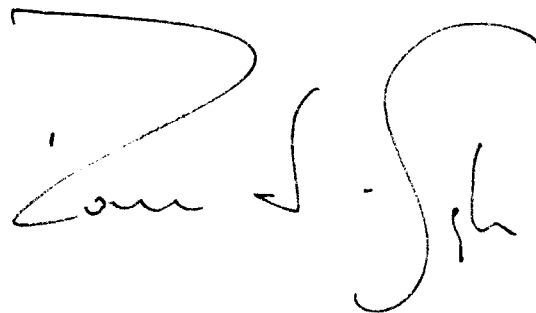
W kontekście Pani skargi nie mogę jednak podzielić zaprezentowanego weń stanowiska, iż w przypadku żądania udostępnienia informacji publicznej w formie kserokopii nie może znaleźć zastosowania art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podczas gdy organ administracji publicznej nie poniósł żadnych „dodatkowych kosztów” z tym związanych. Ustalenie przez Prezydenta Miasta Szczecina, w punktach od 1 do 5 §1 zarządzenia Nr 518/04 „*opłat za udostępnienie informacji publicznej w związku ze wskazanym we wniosku sposobem udostępniania*” wypełnia przesłanki art. 15 ust. 1 cyt. ustawy; wskazuje bowiem koszty, jakie ponosi organ w związku z kopiowaniem, drukowaniem, zapisaniem informacji publicznej na dyskietkę, płytę CD-ROM wraz z nośnikiem, etc. Brak jest podstaw do podważania tezy, iż niewątpliwie z tego tytułu organ administracji publicznej ponosi określone wydatki. W tym miejscu nie należy zapominać o tym, iż prawo do informacji publicznej obejmuje nie tylko uprawnienie do uzyskania informacji publicznej w określonej formie (kserokopii, wydruku itd.), ale także wglądu do dokumentów urzędowych łącznie z prawem do dokonywania odpisów, wypisów, czy też dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. W tym przypadku – bezspornie - w całej rozciągłości znajduje swe zastosowanie zasada bezpłatnego dostępu do informacji publicznej (art. 7 ust. 2 cyt. ustawy).

Odnosząc się z kolei do podniesionego zarzutu braku umocowania Prezydenta Miasta Szczecina do uregulowania kwestii odpłatności za udostępnienie informacji publicznej, a tym samym wkroczenia w ustawową kompetencje Rady Miasta, wyjaśniam, co następuje.

Zgodnie z art. 11b ustawy o samorządzie gminnym zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy, którego uchwalenie należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy gminnej). Tak też Rada Miasta Szczecina zawarła stosowne regulacje w tej materii w uchwale Nr XXX/598/04 z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Szczecina (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2005 r. Nr 10, poz. 178). W myśl §14 Statutu, w celu umożliwienia obywatelom udziału w posiedzeniach Rady lub jej komisji BRM udziela zainteresowanym informacji o planowanych terminach posiedzeń Rady lub komisji oraz o planowanym porządku ich obrad, jeżeli w dacie udzielania informacji jest on znany (ust. 1). Zainteresowanym, na ich wniosek, w godzinach pracy Urzędu pracownicy Urzędu udostępniają znajdujące się w ich posiadaniu zatwierdzone protokoły obrad jawnych Rady lub komisji oraz wszelkie inne dokumenty zawierające informacje publiczne, które mogą być ujawnione zgodnie z prawem. Wgląd do tych dokumentów, sporządzanie z nich odpisów lub notatek odbywa się w obecności pracownika Urzędu (ust. 2). Wobec powyższego stwierdzić należy,

iż uchwalając Statut Gminy Rada Miasta wypełniła delegację ustawową z art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Określenie przez Prezydenta Miasta samych opłat za udostępnienie informacji publicznej (dla tych sytuacji, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, a mianowicie gdy podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku) znajduje swe oparcie w art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten wyznacza kompetencje prezydenta i jako taki może być podstawą do wydania zarządzeń. Organ wykonawczy Gminy – działając jako kierownik Urzędu Miasta - ustalając wysokość opłat za dodatkowe koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej i wydając w tej sprawie zarządzenie wewnętrzne, skierowane do dyrektorów poszczególnych wydziałów oraz kierowników biur Urzędu, dokonał jedynie urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji publicznej, którego zasady dostępu uregulowała Rada w Statucie Gminy. Nie wkroczył tym samym w ustawową kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Reasumując powyższe, informuję, iż w toku postępowania nadzorczego złożona przez Panią skarga została w części uwzględniona. Jednocześnie pouczam Panią, że jeżeli w pozostałym zakresie nie satysfakcjonuje Panią stanowisko organu nadzoru, przysługuje Pani prawo do skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tegoż przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć zarządzenie do sądu administracyjnego.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a smaller 'S' and a final flourish.