

Radosław Botev
Redaktor naczelny „Echo Mszczonowa”
ul. Szkolna 49
96-323 Lutkówka

Lutkówka, dnia 28 czerwca 2016 r.

Wojewoda Mazowiecki
Zdzisław Szipera
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie przepisów działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego składam w interesie publicznym wniosek o podjęcie przez wojewodę przewidzianych prawem działań nadzorczych zmierzających do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych przepisów prawa miejscowego gminy Mszczonów, dotyczących dostępu do informacji publicznej.

W pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na zarządzenie nr 2/04 Burmistrza Miasta Mszczonowa z dnia 6 stycznia 2004 r. w sprawie ustalenia opłat za udostępnianie informacji publicznej nieudostępnionej w e-bip. Kwestionowane przeze mnie zarządzenie zostało wydane w oparciu o art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2015 poz. 2058 z późn. zm.). Wprowadza ono sztywny cennik opłat za udostępnianie informacji publicznej zgodnie ze wskazanym we wniosku sposobem udostępniania. Tymczasem dostęp do informacji publicznej jest w świetle art. 7 ust. 2 cyt. ustawy bezpłatny, przy czym przepis art. 15 ust. 1 umożliwia organowi pobranie opłaty w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom związanym z udostępnieniem informacji w sposób wskazany we wniosku (organ przenosi te koszty na wnioskodawcę). Wynika z tego, że opłata ta nie powinna wynikać ze sztywnego cennika – tym bardziej cennika wprowadzonego przed ponad 12 laty – ale z rzeczywistej wysokości kosztów, jakie spodziewa się ponieść organ w związku z konkretnym wnioskiem. Podmiot będący adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinien zatem każdorazowo przy każdym wniosku oceniać wysokość spodziewanych kosztów, przy czym w razie sporu co do ich wysokości to na podmiocie udostępniającym informację spoczywa obowiązek wykazania sposobu obliczenia tych kosztów (nie jest zatem możliwe odwoływanie się w tym zakresie do cennika ustalonego przez organ).

Nadto ustawa przewiduje jedynie możliwość obciążenia wnioskodawcy „dodatkowymi kosztami”, z czego wynika, że nie są to wszystkie koszty ponoszone przez organ w związku z udostępnianiem informacji. Udostępnianie informacji należy bowiem do ustawowych zadań organu, zatem także i w tym zakresie to na organie żądającym opłaty spoczywa obowiązek wykazania, że wyliczone koszty

wykraczają poza zwykłe koszty działalności organu. Przykładowo ponieważ zwykłym sposobem reakcji organu na pisemną korespondencję jest odpowiedź w formie pisemnej, to nie należy zakładać, że – zgodnie z literalnym brzmieniem zarządzenia – każde wykorzystanie arkusza papieru A4 w celu udostępnienia informacji publicznej uprawnia organ do naliczenia opłaty wynikającej z „dodatkowych kosztów”.

Reasumując – organ, który otrzymał wniosek o udostępnienie informacji publicznej i zamierza naliczyć opłatę w trybie art. 15 cyt. ustawy, powinien ocenić, czy udostępnienie informacji pociąga za sobą koszty dodatkowe, wykraczające poza zwykłą działalność, po drugie zaś – ocenić rzeczywistą realną wysokość tych kosztów. Ustalenie opłaty, jaką winien wnieść wnioskodawca, powinno natomiast nastąpić nie w formie ogólnego zarządzenia wprowadzającego sztywne stawki ryczałtowe, ale indywidualnego powiadomienia skierowanego do wnioskodawcy, na które – w razie sporu co do zasadności naliczenia opłaty lub jej wysokości – służy skarga do sądu administracyjnego jako na czynność z art. 3 §2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.02.2008 r., sygn. akt II SA/Sz 1094/07).

Pogląd ten znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14.12.2005, sygn. akt II SA/Kr 1108/05, stwierdził, że *z uwagi na różnorodność postaci, sposobów i form funkcjonowania informacji, przyjęcie bardziej generalnych reguł szacowania „dodatkowych” kosztów ich udostępniania nie jest możliwe. Każdy konkretny przypadek podlegać musi indywidualnej ocenie.* Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w przywołanym wyżej wyroku z dnia 28.02.2008 r., sygn. akt II SA/Sz 1094/07: *wysokość 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. Sąd podziela w tym zakresie argumenty skargi, że wszelkie opłaty wprowadzone w formie stawek ryczałtowych stanowiłyby naruszenie art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.*

Z rażącym przekroczeniem kompetencji wprowadzono ponadto przepis §1 ust. 2 cyt. zarządzenia, uzależniający udzielenie informacji publicznej od faktycznego uiszczenia opłaty. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej organ winien udostępnić informację zgodnie z wnioskiem po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek. Przepis ten nie upoważnia Burmistrza do wstrzymywania udostępnienia informacji w przypadku nieuiszczenia opłaty (choć jej nieuiszczenie upoważnia organ do wszczęcia egzekucji administracyjnej). Zasadą jest

bowiem szybki, nieskrępowany dostęp do informacji publicznej, zaś w przypadku sporu co do wysokości opłaty – ewentualne poddanie jej naliczenia kontroli sądu nie powinno stać na przeszkodzie takiemu dostępowi.

Zwracam ponadto uwagę na przepis §110 ust. 2 uchwały nr IV/20/03 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Gminy Mszczonów, uzależniający udostępnianie dokumentów wynikających z wykonania zadań publicznych od ich „formalnego przyjęcia”. Przepis ten wprowadzono z naruszeniem kompetencji Rady Miejskiej do regulowania zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich na podstawie art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016 poz. 446). Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, odnośnie przepisów statutu gminy nie mogą *obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, któreby np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów. (...) Sumując, upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach ustaw odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Należy także podkreślić, iż w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji RP zasadą jest prawo dostępu do informacji publicznej, które może być ograniczone „wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.” Nadto art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej enumeratywnie wymienia przesłanki stanowiące podstawę do ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Brak jest podstaw do uzależnienia udostępnienia dokumentu od jego „formalnego przyjęcia”, a dokumenty związane z działalnością organów gminy powinny być udostępniane od chwili ich wytworzenia, choćby w formie projektu. Przykładem dokumentu nieprzyjętego formalnie, ale podlegającego udostępnieniu jako informacja publiczna, jest projekt protokołu z sesji Rady Miejskiej, którego przyjęcie podlega dopiero przegłosowaniu na kolejnej sesji. W moim przekonaniu protokół powinien być udostępniany jeszcze przed jego przyjęciem na kolejnej sesji – wbrew literalnemu brzmieniu kwestionowanego przeze mnie przepisu statutu gminy Mszczonów.*

Reasumując, zarządzenie nr 2/04 Burmistrza Miasta Mszczonowa z dnia 6 stycznia 2004 r. winno być w mojej ocenie wyeliminowane z obrotu prawnego w całości, zaś Statut Gminy Mszczonów w zakresie słów „po ich formalnym przyjęciu” w §110 ust. 2.

Z powyższych względów zwracam się do Wojewody Mazowieckiego o skorzystanie z przysługującego Wojewodzie uprawnienia nadzorczego z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i zaskarżenie do sądu administracyjnego wadliwych przepisów prawa miejscowego gminy Mszczonów.

Radosław Botev