



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 września 2024 r.

Poz. 4799

### WYROK NR IV SA/WR 514/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący  
(sprawozdawca)  
Sędziowie

Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska

Asesor WSA Marta Pająkiewicz-Kremis

Protokolant

sekretarz sądowy Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 24 stycznia 2023 r.

sprawy ze skargi M. W.

na zarządzenie Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego

z dnia 2 listopada 2021 r. nr 322/2021

w przedmiocie zmiany zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia wysokości opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej

**I. stwierdza, że zaskarżone zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa;**

**II. zasądza od Burmistrza Kamieńca Ząbkowickiego na rzecz skarżącego M. W. kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi M. W. (dalej: skarżący) jest zarządzenie Burmistrza Kamiénca Ząbkowickiego (dalej: Burmistrz, organ) nr 322/2021 z dnia 2 listopada 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Burmistrza nr 91/2021 w sprawie zmiany zarządzenia Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr 19/2021 z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie określenia wysokości opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej. Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem ww. zarządzenia, z uwagi na naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm. - dalej: u.d.i.p.) oraz art. 31 i art. 33 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm. - dalej: u.s.g.). Także o uznanie, że zarządzenie to wydano z rażącym naruszeniem prawa. Wniósł także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Skarżący uzasadnił swoje stanowisko w sprawie. Dowodził, iż jego stanowisko potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który uwzględnił dwie wniesione przez niego wcześniej skargi na zarządzenia Burmistrza i Wójta, stwierdzając ich wydanie z naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz wniósł o jej oddalenie w całości. Wskazał, że zaskarżone zarządzenie stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, zaś adresatami tego aktu są pracownicy samorządowi zatrudnieni w urzędzie miejskim. Wyjaśnił, że tego rodzaju akty kierownictwa wewnętrznego są wydawane powszechnie, także przez naczelne i centralne organy administracji publicznej. Dodał, że ich celem jest ujednoczenie wysokości kosztów dodatkowych związanych z udostępnieniem informacji publicznej przez referaty/wydziały/komórki organizacyjne urzędów obsługujących organy administracji publicznej. Podniósł, że prawo do ustalenia i pobierania kosztów dodatkowych przez organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej zostało wprost przewidziane przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 u.d.i.p., który nie określa jednak sposobu wyliczenia tychże kosztów, pozostawiając organowi administracji inicjatywę w tym zakresie. Zważył, iż organ winien uwzględnić, że te dodatkowe koszty nie mogą być nadmierne. Odnosząc się do skarżonego zarządzenia dostrzegł, że przewidziany tam sposób obliczania przez pracowników urzędu kosztów dodatkowych został uregulowany na poziomie symbolicznym (nie uwzględnia on kosztów osobowych, ani też niektórych kosztów kancelaryjnych, jakie generują wnioski o udostępnienie informacji publicznej). Zaznaczył, że koszty kserowania dokumentów stanowią nie więcej niż 25% sumy kosztów związanych z rozpatrywanymi wnioskami.

Burmistrz zaakcentował, że bezpłatność w dostępie do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnej, bowiem w ściśle określonych sytuacjach podmiot udostępniający jest uprawniony do ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej i może wezwać wnioskodawcę do partycypacji w kosztach związanych z udostępnieniem informacji. Wyraził pogląd, iż z tych powodów nie można twierdzić, że koszty, jakie skarżący zobowiązany jest opłacić, zostały ustalone bez podstawy prawnej.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga okazała się uzasadniona.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego inne niż wymienione w pkt 5 (tj. akty prawa miejscowego), podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W sprawie przedmiotem kontroli Sądu jest zarządzenie Burmistrza nr 322/2021 z dnia 2 listopada 2021 r. w sprawie zmiany zarządzenia Burmistrza nr 91/2021 w sprawie zmiany zarządzenia Wójta Gminy Kamieniec Ząbkowicki nr 19/2021 z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie określenia wysokości opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Skoro skarżone zarządzenie dotyczy określenia wysokości opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej, to - w ocenie Sądu - stanowi ono akt z zakresu administracji publicznej. Wbrew twierdzeniom organu, nie może być ono uznane za akt kierownictwa wewnętrznego. Przez akt z zakresu administracji publicznej należy bowiem rozumieć akt podjęty w sprawach należących do właściwości organów gminy.

Całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r., III RN 41/97, OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 171). Nadto adresatami skarżonego zarządzenia są nie tylko pracownicy urzędu miejskiego, ale także osoby zainteresowane uzyskaniem informacji publicznej i zobowiązane z tego powodu do poniesienia kosztów uzyskania tej informacji.

Trzeba również dostrzec, że skarżący wykazał, iż zaskarżone zarządzenie narusza jego interes prawny, bowiem z niespornych okoliczności faktycznych sprawy wynika, że po wystąpieniu przez niego z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej poinformowano go o obowiązku uiszczenia opłat za udzielenie informacji publicznej w wysokości wynikającej z tego zarządzenia.

Jako materialnoprawną podstawę wydania zaskarżonego zarządzenia podano przepisy: art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 31 i art. 33 ust. 1 i 3 u.s.g. Sąd podziela pogląd wyrażony w wyrokach tut. Sądu z 8 września 2020 r. (IV SA/Wr 171/20) i 7 czerwca 2022 r. (IV SA/Wr 648/21), że ww. przepisy nie mogą stanowić podstawy do wydania przez organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza) zarządzenia dotyczącego określania wysokości opłat związanych z udostępnianiem informacji publicznej, gdyż zarówno w przepisach u.s.g., jak i u.d.i.p., brak jest upoważnienia do wydania takiego zarządzenia. Argumentacja przedstawiona w tych wyrokach zachowuje aktualność także na tle okoliczności spornych w tej sprawie.

Sąd oczywiście dostrzega wprowadzone zaskarżonym zarządzeniem zmiany do wcześniejszego zarządzenia, które stanowiło przedmiot oceny Sądu w wyroku z 7 czerwca 2022 r., niemniej zauważa, że także i to zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, a więc z istotnym naruszeniem prawa.

W sprawie aktualność zachowuje pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 20 stycznia 2016 r. (II SA/Łd 978/15; CBOSA), że treść art. 31 u.s.g., jak i art. 15 ust. 1 u.d.i.p., nie stanowią dla burmistrza delegacji ustawowej do regulowania, czy to w drodze zarządzenia, czy też jakiegokolwiek aktu prawnego, zasad i sposobu udostępniania informacji publicznej oraz wysokości opłat za ich udostępnienie, które to zagadnienia zostały kompleksowo unormowane w przepisach ustawy (u.d.i.p.).

Powołany w podstawie prawnej skarżonego zarządzenia przepis art. 31 u.s.g. stanowi, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, przy czym wymaga odnotowania, że w myśl art. 11a ust. 3 u.s.g., ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta. Z kolei stosownie do art. 33 ust. 1 u.s.g., wójt (burmistrz) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Z art. 33 ust. u.s.g. wynika zaś, że wójt jest kierownikiem urzędu.

Bezsprzecznie, treść powołanych przepisów (u.s.g.) nie może być oceniana jako ustawowe upoważnienie dla burmistrza do wydawania zarządzenia w sprawie wysokości opłat związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Brak takiego upoważnienia także w treści pozostałych przepisów ustawy samorządowej. Burmistrz (wójt, prezydent) jest organem gminy, który w sprawach określonych w konkretnie wskazanych przepisach tej ustawy wydaje zarządzenia - art. 26a ust. 1, art. 31b ust. 1, art. 33 ust. 2, art. 41 ust. 2 i art. 98 ust. 3. Do spraw tych niewątpliwie nie należy wydawanie zarządzeń w sprawie opłat za udostępnianie informacji publicznej, w znaczeniu aktów abstrakcyjnych i generalnych.

Jak już wspomniano, podstawy prawnej do wydania skarżonego zarządzenia nie ma również w przepisach u.d.i.p., a zwłaszcza nie wynika to z powołanych w tym zarządzeniu przepisów art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1. Regulacje te wskazują organy zobowiązane do udostępniania informacji publicznej (w tym organy samorządowe jako organy władzy publicznej - art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.) oraz regulują przypadki ponoszenia kosztów za udostępnienie informacji, ale wyłącznie w sprawach indywidualnych (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). W żadnym razie nie wynika z nich podstawa do regulowania kwestii opłat za udostępnienie informacji publicznej w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy.

Należy dostrzec, że ustawodawca w art. 7 ust. 2 u.d.i.p. ustanowił zasadę bezpłatnego dostępu do informacji publicznej. Przewidziany w art. 15 u.d.i.p. wyjątek od tej zasady dotyczy poniesienia przez wnioskodawcę dodatkowych kosztów i znajduje zastosowanie w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich obejmuje koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji, innym niż jedna z form określonych w art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p., zaś drugi wiąże się z koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

Wykładnia art. 7 ust. 2 w zw. z art. 15 u.d.i.p. prowadzi zatem do wniosku, że przepisy tej ustawy regulują zasady i tryb udostępniania informacji oraz przypadki ponoszenia kosztów za udostępnienie informacji,

ale wyłącznie w sprawach indywidualnych. Ustalenie kosztów udostępnienia informacji publicznej, których poniesienie uzasadnia treść art. 15 ust. 1 u.d.i.p., następuje w piśmie skierowanym do wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 tej ustawy. Koszty są ustalane w toku realizacji każdorazowego wniosku o udzielenie informacji publicznej, a zatem podstawy ich ustalenia nie może stanowić akt generalny określający sposób ustalania opłaty, czy też precyzujący koszty związane z daną formą, czy sposobem udostępnienia informacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 26 listopada 2015 r., II SA/Op 413/15; CBOSA). Innymi słowy, przepis art. 15 ust. 1 u.d.i.p. 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) i musi być tłumaczony według wykładni zwięzającej treść przepisu. Prawo do pobierania opłaty może więc dotyczyć tylko dodatkowych kosztów związanych z żądanym sposobem udostępnienia informacji. Chodzi tu więc o koszty rzeczywiste, realne, faktycznie ponoszone przez organ w związku z określonym sposobem udostępnienia informacji przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r., III OSK 437/21; wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Opolu z 26 listopada 2015 r., II SA/Op 413/15 i w Łodzi z 20 stycznia 2016 r., II SA/Łd 978/15; CBOSA).

Koszty te - z natury rzeczy - mogą być różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a ich ustalenie każdorazowo odbywa się na gruncie skonkretyzowanego wniosku. Tym samym, dopuszczalne jest wyłącznie indywidualne i konkretne obliczanie kosztów dodatkowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2017 r., I OSK 2436/16; CBOSA).

Paragraf 1 skarżonego zarządzenia wprowadza do § 3 ust. 1 zarządzenia zmienianego zapis w brzmieniu: „Wnioskodawca jest zobowiązany do pokrycia kosztów związanych ze sposobem udostępnienia lub przekształcenia informacji publicznej gdy koszty te wynoszą co najmniej 20,00 zł”. Z kolei, jak wynika z § 1 tego zarządzenia, na wysokość opłaty pobieranej w związku z dodatkowymi kosztami składają się koszty rzeczowe, tj. wartość nośników informacji, wartość materiałów potrzebnych do sporządzenia kserokopii lub skanu dokumentów (papier, ksero, toner oraz bęben do kserokopiarki).

Tymczasem, przez „dodatkowe koszty” udostępnienia informacji na wniosek należy rozumieć rzeczywiste, ustalane każdorazowo przy realizacji danego wniosku, wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu udostępniającego informację, dodatkowe koszty rzeczowe lub osobowe poniesione przez ten podmiot w związku z określonym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 marca 2022 r., IV SA/Po 50/22; CBOSA). Koszt dodatkowy udostępnienia informacji publicznej musi to być zatem koszt wykraczający poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego i może być ustalony dopiero na gruncie zawisłego przed organem wniosku, albowiem ma charakter zindywidualizowany.

Z tych względów, w ocenie Sądu, brak jest podstawy prawnej do tego, aby w zaskarżonym zarządzeniu regulować w sposób generalny i abstrakcyjny oddolną kwotę kosztów udostępnienia informacji publicznej, która uzasadniałaby nałożenie na wnioskodawcę obowiązku ponoszenia opłaty z tytułu kosztów dodatkowych w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.d.i.p.

Brak jest także, zdaniem Sądu, podstaw prawnych do tego, by zarządzeniem regulować zasady wyliczenia opłaty w związku z dodatkowymi kosztami w sposób wskazany w § 1 zarządzenia, skoro opłata ta jest wyliczana ad casum i należy ją traktować jako wyjątek od zasady bezpłatnego udostępniania informacji publicznej, a - jako wyjątku - przepisu art. 15 u.d.i.p. nie można wyklądać rozszerzająco. Jak już wspomniano, koszty dodatkowe w rozumieniu tego przepisu muszą wykraczać poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu zobowiązanego.

Trzeba również dostrzec, że z art. 15 ust. 1 u.d.i.p. 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 (por. Irena Kamińska, Mirosława Rozbicka-Ostrowska w komentarzu do art. 15 ustawy o dostępie do informacji Kamińska Irena, wyd. III, internetowe).

Według Sądu, nie można zgodzić się z organem, że zaskarżone zarządzenie stanowiło jedynie akt kierownictwa wewnętrznego urzędu, a jego treść miała na celu ujednoczenie wysokości kosztów dodatkowych związanych z udostępnieniem informacji publicznej przez referaty/wydziały/komórki organizacyjne urzędu. W opinii Sądu, nie ulega wątpliwości, że treść zarządzenia (w tym w szczególności jego § 1) determinuje sytuację prawną jednostki w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Ustosunkowując się w tym miejscu do zarzutów skargi odnoszących się do samej wysokości naliczonych skarżącemu kosztów dodatkowych, związanych z realizacją jego wniosku, należy wskazać, że sam akt związany z naliczeniem opłat nie stanowił w sprawie przedmiotu skargi, co zwalnia Sąd z obowiązku ustosunkowania się do tego zarzutu.

Kierując się całością przedstawionej argumentacji, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g. - stwierdził, że skarżone zarządzenie zostało wydane z naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie dotyczące zasądzenia poniesionych przez skarżącego kosztów postępowania sądowego, obejmujących wpis od skargi, wydano zgodnie z art. 200 p.p.s.a.