

W niniejszej sprawie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, istota problemu polega na poważnych wątpliwościach konstytucyjnoprawnych wiążących się z treścią art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.d.i.p., jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p., 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.

Natomiast z art. 15 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że podmiot, o którym mowa w ust. 1, 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.

Powołany przepis stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 7 ust. 2 u.d.i.p. ogólnej zasady bezpłatności udzielania informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika z obecnym kształtem art. 15 u.d.i.p. wiążą się następujące zarzuty, które mogą przesądzać o jego niekonstytucyjności:

- brak w u.d.i.p. definicji pojęcia „dodatkowe koszty” oraz „koszty standardowe”;
- brak określenia sposobu, w jaki podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ma ustalać „koszty dodatkowe”;
- brak określenia formy (rodzaju) aktu administracyjnego (decyzja, postanowienie czy akt z zakresu administracji publicznej o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.), jakim podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej informuje podmiot domagający się dostępu do informacji publicznej o konieczności wniesienia opłaty za jej udostępnienie oraz jej wysokości;
- brak określenia środka zaskarżenia przysługującego obywatelowi w opisanej powyżej sytuacji.

W ocenie Rzecznika, obecny kształt art. 15 u.d.i.p. związany ze wskazanymi powyżej pominięciami ustawodawczymi prowadzi do naruszenia zasady zaufania do prawa, wyprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji, por. m.in. wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r. o sygn. akt P 21/020). W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że dla oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy kryteria, które składają się na tzw. „test określoności prawa”. Jest to precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii kategorii adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r. o sygn. akt K 19/06).

Nałożenie na obywatela przez organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej opłaty w sytuacji wskazanej w art. 15 ust. 1 u.d.i.p. prowadzi jednocześnie do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej określonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika prawo do uzyskiwania 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.

Wskazane zastrzeżenia prowadzą do sytuacji, w której obywatel, po pierwsze, nie jest w stanie przewidzieć, czy z danym sposobem udostępnienia będą związane dodatkowe koszty i ewentualnie w jakiej wysokości. Po drugie, art. 15 ust. 1 u.d.i.p. nie nakłada na organ zobowiązany obowiązku uzasadnienia, dlatego z udostępnieniem informacji w danej formie wynikają dodatkowe koszty. W praktyce może to prowadzić do arbitralności w stosowaniu uznania administracyjnego przez organ zobowiązany.

Po trzecie, w przypadku kwestionowania przez obywatela wysokości kwoty ustalonej przez podmiot zobowiązany, art. 15 u.d.i.p., poprzez brak jasności i precyzyjności, nie zapewnia obywatelowi bezpieczeństwa prawnego w postaci jasno określonego sposobu postępowania w celu uruchomienia procedury zweryfikowania stanowiska tego podmiotu.

W konsekwencji może prowadzić to do zróżnicowanego stosowania przepisów przez organy oraz sądy. Na potwierdzenie takiego stanu rzeczy wskazać można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Warszawie z dnia 17 grudnia 2007 r. (II SA/Wa 850/07), w którym stwierdzono, że zawiadomienie o kosztach udostępnienia informacji publicznej jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Przysługuje więc od niego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a następnie, po odmowie uwzględnienia wystosowania żądania, skarga do sądu administracyjnego. Natomiast w wyroku WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2006 r. (II SA/Kr 1346/05), przyjęte zostało stanowisko odmienne. Sąd uznał bowiem, że zawiadomienie o kosztach nie jest czynnością, ani aktem o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., nie podlega więc zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Ponadto, podnieść również należy, iż w doktrynie zostały zaprezentowane jeszcze odmienne rozwiązania tej kwestii (por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 64-65). Z jednej strony wskazuje bowiem się na możliwość analogicznego zastosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), podkreślając dopuszczalność stosowania analogii w odniesieniu do przepisów prawa procesowego (w szczególności przepisów postępowania administracyjnego) [E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 150-152; J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 213-218]. Zgodnie z tym poglądem ustalenie opłaty następuje zgodnie z art. 264 § 1 k.p.a. w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 64). Drugi pogląd sprowadza się do uznania, iż ustalenie opłaty następuje w formie decyzji administracyjnej w związku z wprowadzoną w art. 7 ust. 2 u.d.i.p. zasadą bezpłatności udostępniania informacji publicznej. Rozstrzygnięcie nakładające na wnioskodawcę obowiązek wniesienia opłaty stanowi szczególny rodzaj odmowy udostępnienia informacji (tj. udostępnienia bezpłatnego informacji publicznej) i następowałoby zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w drodze decyzji administracyjnej.

Taki stan prawny prowadzi to do znacznego utrudnienia obywatelowi kontroli rozstrzygnięcia organu zobowiązanego w tej materii. Należy podkreślić, że choć art. 15

u.d.i.p. gwarantuje obywatelowi otrzymanie informacji niezależnie od tego, czy uiści opłatę, czy też nie, to nie jest on jednak w stanie przewidzieć konsekwencji prawnych związanych z faktem kwestionowania zasad ustalania i uiszczania takiej opłaty w przypadku woli jej otrzymania we wskazanej przez siebie we wniosku, o którym mowa w art. 10 u.d.i.p., szczególnej formie.

Po czwarte, z uwagi na niejasność art. 15 u.d.i.p., mimo utrwalonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu o niezgodności ustalania opłat za udostępnienie w formie ryczałtów lub cenników z przepisem art. 15 u.d.i.p. (por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 r. o sygn. I OSK 69/05 oraz wyroki WSA: z dnia 11 października 2002 r. o sygn. II SA 812/00, z dnia 5 stycznia 2006 r. o sygn. IV SA/Wr 922/04, z dnia 30 listopada 2006 r. o sygn. II SA/Łd 667/06, z dnia 23 października 2007 r. o sygn. II SA/Kr 407/07, z dnia 28 lutego 2008 r. o sygn. II SA/Sz 1094/07, z dnia 14 maja 2009 r. o sygn. II SA/Op 114/09, z dnia 28 stycznia 2010 r. o sygn. II SA/Wa 1874/09, z dnia 8 kwietnia 2010 r. o sygn. II SA/Lu 44/10, z dnia 16 lutego 2012 r. o sygn. IV SA/Po 1211/11, z dnia 5 października 2012 r. o sygn. II SA/Łd 824/12 oraz z dnia 12 grudnia 2012 r. o sygn. II SA/Ke 755/12), w praktyce nadal dochodzi do ustalania tych opłat w uchwałach, czy zarządzeniach podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej bez właściwej ku temu podstawy prawnej, czego dowodem jest stan faktyczny przedstawiony w rozpatrywanej przez NSA sprawie o sygn. akt I OSK 1992/14.

Reasumując, zdaniem Rzecznika w zakresie, w jakim art. 15 u.d.i.p. nie zawiera elementów, które zostały wskazane powyżej, uzasadniona jest teza, iż przepis ten jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Należy również wskazać, że większość ze wskazanych powyżej problemów wystąpiła na gruncie analizowanej sprawy o sygn. akt I OSK 1992/14. Należy zaliczyć do nich m.in. :

- w ocenie skarżącej (wyrażonej w skardze kasacyjnej skierowanej do NSA), poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy koniecznego do starannego rozważenia, czy w tym konkretnym przypadku zasadne było wymierzenie jej dodatkowych kosztów za udostępnienie informacji publicznej przekroczone została przez wójta granica uznania administracyjnego. Skarżąca ma bowiem wątpliwości o tym, iż w jej przypadku

uzasadnione było pobranie przez organ zobowiązany (Wójta Gminy Ustka) dodatkowych kosztów za udostępnienie informacji publicznej;

- niejasność co do ustalenia formy (rodzaju) aktu, którym Pani Monika Wysokińska została poinformowana o wysokości dodatkowych kosztów za udostępnienie informacji publicznej. Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie II SA/Gd 498/12 WSA w Gdańsku odrzucił skargę Pani Moniki Wysokińskiej, wskazując, że postanowienia Wójta Gminy Ustka nie można uznać za akt dotyczący uprawnień lub obowiązków jednostki, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. ani za inną formę działania administracji wskazaną w art. 3 § 2 P.p.s.a. Stanowisko to zostało następnie zweryfikowane przez NSA postanowieniem z dnia 1 października 2013 r. o sygn. akt I OSK 2139/13, którym uchylono zaskarżone postanowienie i uznano, że ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.;

- powoływanie się przez Wójta Gminy Ustka na koszty ryczałtowe określone w zarządzeniach z dnia 15 grudnia 2005 r. oraz 21 listopada 2011 r., mimo braku podstawy prawnej do wydania takiego aktu.

W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie zasadne jest skierowanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP, pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego o następującej treści:

„Czy art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058), w zakresie w jakim nie określa pojęcia *dodatkowe koszty* oraz *koszty standardowe*, sposobu ustalania *kosztów dodatkowych* przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, formy (rodzaju) aktu administracyjnego (decyzja, postanowienie czy akt z zakresu administracji publicznej o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.), jakim podmiot zobowiązany informuje podmiot domagający się dostępu do informacji publicznej o konieczności wniesienia opłaty za jej udostępnienie i jej wysokości oraz związanego z tym środka zaskarżenia, jaki przysługuje obywatelowi w takiej sytuacji, jest zgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP ?”

