



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-702363-I/12/KM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa,

3. VII. 2012

Pan

Michał Boni

Minister Administracji i Cyfryzacji

ul. Stefana Batorego 5

02-591 Warszawa

Dostęp do informacji publicznej został zagwarantowany obywatelom w przepisie art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z powyższego przepisu wynika prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Konkretyzacja tego uprawnienia została uregulowana w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.)

Ustawa przewiduje wyjątek od zasady bezpłatnego udostępniania informacji. Zgodnie z regulacją przepisu art. 15 u.d.i.p., podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może pobrać opłatę w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom, jakie poniesie w związku ze sposobem udostępnienia wskazanym przez wnioskodawcę lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Podmiot informuje wnioskodawcę o konieczności uiszczenia odpowiedniej kwoty, a po upływie 14 dni udostępnia informację, niezależnie od uiszczenia stosownej opłaty przez wnioskodawcę. Zobowiązany organ nie udziela informacji publicznej tylko w sytuacji, gdy wnioskodawca dokona zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia albo wycofa żądanie udostępnienia informacji.

2

Wątpliwości Rzecznika budzi, w wyniku analiz dokonanych na podstawie wpływających skarg, orzecznictwa i poglądów doktryny, uzależnienie pobrania opłaty od wnioskodawcy tylko i wyłącznie od oceny organu zobowiązanego do udzielenia informacji. Ustawa *o dostępie do informacji publicznej* nie stanowi, jakie koszty są standardowe, a które stanowią koszty „dodatkowe”. Nie zawiera też żadnych wskazówek co do tego, jak należy koszty dodatkowe rozumieć i na jakich zasadach je ustalać. Konsekwencją powyższych braków jest niepewna sytuacja obywatela żądającego dostępu do informacji, który nie jest w stanie przewidzieć, czy z danym sposobem udostępnienia będą związane dodatkowe koszty i ewentualnie w jakiej wysokości. Co więcej, ustawa nie nakłada na organ zobowiązany obowiązku uzasadnienia, dlaczego z udostępnienia informacji w danej formie wynikają dodatkowe koszty. Prowadzi to do arbitralnego stosowania regulacji przepisu art. 15 u.d.i.p. przez zobowiązane organy oraz do dużej rozbieżności pomiędzy ustalaniem stosownej opłaty przez różne organy. W rezultacie może dojść do sytuacji, w której ta sama informacja w identycznej formie w jednym organie administracji publicznej będzie udostępniona bezpłatnie, a w innym zostanie na wnioskującego nałożona opłata.

Wątpliwości wywołuje także forma, w jakiej organ zobowiązany informuje o konieczności wniesienia opłaty. Ustawa nie przewiduje wydania w tym zakresie decyzji administracyjnej. Taka konstrukcja jest o tyle niezrozumiała, że w przypadku odmowy udzielenia informacji ustawodawca nakazuje wydać decyzję administracyjną, którą następnie można poddać kontroli poprzez wniesienie odwołania do organu wyższej instancji. Informacja o dodatkowych kosztach, w niektórych przypadkach (zwłaszcza ustalenia nieproporcjonalnie wysokiej opłaty), może doprowadzić do ograniczenia dostępu do informacji publicznej, czyli do takich samych konsekwencji jak decyzja o odmowie udzielenia informacji. Z tego względu powiadomienie o kosztach w formie decyzji administracyjnej doprowadziłoby do zwiększenia ochrony konstytucyjnych praw obywateli.

Rezultatem braku ustawowego obowiązku zawiadomienia wnioskującego o opłacie w formie decyzji jest utrudniona droga do zweryfikowania stanowiska podmiotu zobowiązanego, m. in. z powodu braku obowiązku uzasadnienia, jakie działania składają się na dodatkowe koszty. Powyższa regulacja prowadzi dodatkowo do utrudnienia kontrolowania informacji o kosztach udzielonych przez zobowiązany organ przez organy wyższego stopnia oraz sądy. Na utrudnienie kontroli wskazuje również rozbieżność

3

w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie np. z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2007 r. (II SA/Wa 850/07) zawiadomienie o kosztach jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2006, Nr 38, poz. 268 ze zm., dalej: p.p.s.a.). Przysługuje więc od niego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a następnie, po odmowie uwzględnienia wystosowanego żądania, skarga do sądu administracyjnego. Z kolei w wyroku WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2006 r. (II SA/Kr 1346/05) Sąd stanął na odmiennym stanowisku, stwierdzając, że zawiadomienie o kosztach nie jest czynnością ani aktem, o których mowa w przepisie art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., nie podlega więc zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Według Sądu dopiero postanowienie wydane w oparciu o art. 265 k.p.a. „będzie stanowiło jedyny prawnie dopuszczalny sposób wykazania i naliczenia rzeczywiście poniesionych dodatkowych kosztów (w związku z udostępnieniem informacji publicznej na wniosek), będzie podlegało - także w zakresie granic uznania administracyjnego - kontroli instancyjnej”. Dwa tak odmiennie stanowiska wyrażone przez sądy administracyjne pokazują, że regulacja art. 15 u.d.i.p. jest nieprecyzyjna i może prowadzić do odmiennego stosowania przepisów przez organy oraz sądy.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, przepis art. 2 Konstytucji wprowadza zasadę określoności prawa, która jest jednym z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa. Trybunał zwracał uwagę m. in. w wyroku z dnia 15 września 1999 r. (K 11/99), że nie da się całkowicie wyeliminować z obrotu prawnego pojęć niedookreślonych. Jednak zasada określoności nakazuje ustawodawcy, jak wskazuje Trybunał, posługiwać się zwrotami niedookreślonymi z dużą ostrożnością. Zastosowanie określenia „dodatkowe koszty” w przepisie art. 15 u.i.d.p. i brak w ustawie definicji kosztów „standardowych” prowadzi do niepewnej sytuacji podmiotu domagającego się dostępu do informacji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyżej podane argumenty mogą wskazywać na niekonstytucyjność przepisu art. 15 u.i.d.p., którego regulacja nie spełnia zasad prawidłowej legislacji poprzez brak precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „dodatkowe koszty”. Pozostałe wady tego rozwiązania, mianowicie brak obowiązku wydania decyzji

4

o konieczności uiszczenia kosztów, brak wymogu wskazania, z czego nadmierne koszty wynikają oraz problemy wynikające z braku sprecyzowanej procedury zaskarżenia informacji podmiotu zobowiązanego o kosztach prowadzi do wniosku, że zasadne jest rozważenie zmiany przepisu art. 15 u.i.d.p. Rzecznik nie neguje potrzeby pobierania opłaty za udostępnianie informacji, jeżeli forma w jakiej wnioskodawca domaga się udzielenia informacji wiąże się z koniecznością poniesienia szczególnie wysokich kosztów przez organ. Należy jednak podkreślić, że nałożenie opłaty prowadzi do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, wymagane jest wprowadzenie regulacji, która precyzyjnie zdefiniuje, czym są „dodatkowe koszty” oraz umożliwi kontrolę nad decyzjami organów w tej materii.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi, stosownie do przepisu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001, Nr 14 poz. 147 ze zm.) z uprzejmą prośbą o ich rozważenie oraz poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

