

VI FORUM INFORMACJI

i Ochrony Danych Osobowych

23-25.10 HOTEL COPERNICUS

TORUŃ LUB UDZIAŁ ONLINE

Opłaty za udostępnienie informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń, prof. UKSW



Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Art. 7 ust. 2

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny,
z zastrzeżeniem art. 15.



Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Art. 15 ust. 1

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.



Opłaty

W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że opłata określona w art. 15 ust. 1 udiop musi wynikać z konieczności poniesienia kosztów realizacji wniosku, możliwych do zweryfikowania pod względem prawidłowości ich wyliczenia. **Nie można bowiem zapominać, że przewidziany w powołanym przepisie wyjątek od zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej nie może służyć innym celom niż sfinansowanie sposobu jej udostępnienia w indywidualnym przypadku.**

Opłata nie powinna mieć zarazem charakteru zaporowego, co skutkowałoby faktycznym pozbawieniem strony prawa do uzyskania informacji o działalności organów publicznych.

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1363/17



Wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., III OSK 437/21

Przepis art. 15 ust. 1 udip 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.



Opłaty

Wyrok NSA z 28 marca 2019 r., I OSK 1302/17

Przepis art. 15 ust. 1 udip daje możliwość pobrania od wnioskodawcy opłaty w sytuacji, gdy spełnione są 2 przesłanki:

1. wnioskodawca określi sposób przekazania informacji;
2. dodatkowe koszty są związane ze sposobem udostępnienia informacji.



Opłaty

„Chodzi tu więc o **koszty rzeczywiste, realne, faktycznie** ponoszone 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.”

Wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., III OSK 437/21



Opłaty

Przez „dodatkowe koszty” udostępniania informacji na wniosek należy rozumieć rzeczywiste, ustalane każdorazowo przy realizacji danego wniosku, **wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu udostępniającego informację, dodatkowe koszty rzeczowe** (...) poniesione przez ten podmiot w związku z określonym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku.

Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 923/21

Podmiot wymieniony w art. 4 ust. 1 udip musi uwzględniać konieczność takiej organizacji funkcjonowania swoich jednostek pomocniczych, aby zapewnić właściwą realizację obowiązku udostępniania informacji publicznej, a obciążenie opłatą może nastąpić jedynie w przypadku, gdy są to **koszty wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania organu** przy czym opłata ta ma być równa poniesionym kosztom.

Wyrok NSA z 2 marca 2021 r., III OSK 177/21,



Dodatkowe koszty

Z tego względu dokonanie oceny prawidłowości działań organu musiało być poprzedzone poddaniem pod rozagę, **czy objęta żądaniem wniosku dokumentacja podlegała obowiązkowemu upublicznieniu w Biuletynie Informacji Publicznej organu**. Od tego ustalenia zależy bowiem uznanie, jakie rzeczywiście koszty dodatkowe mógł ponieść organ w związku z udostępnieniem informacji. Jeżeli zaniechanie obowiązku publikacji informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi do konieczności udostępnienia takiej informacji na wniosek, stanowiący jedyną możliwość dostępu do informacji publicznej, ustalenie opłaty pokrywającej koszty wytworzenia informacji, jako kosztu dodatkowego związanego z udostępnieniem informacji publicznej, nie może obejmować kosztów osobowych organu.

Wyrok NSA z 21 października 2022 r., III OSK 1550/21



Dodatkowe koszty

„Kosztem dodatkowym jest zatem wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania urzędu związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji publicznej. Wskazane ww. piśmie z dnia 7 stycznia 2016 r. koszty osobowe zostały uzasadnione koniecznością **wykonania pracy w godzinach nadliczbowych przez pracowników Urzędu Gminy czynności**, związanych ze sporządzeniem skanów żądanych dokumentów. W piśmie tym organ wykazał, że czynności te, z uwagi na format dokumentów oraz ich ilość, były czasochłonne i pracochłonne.”

Wyrok NSA z 28 marca 2019 r., I OSK 1302/17



Dodatkowe koszty

Koszty osobowe mogą być natomiast potraktowane jako dodatkowe, jeżeli konieczność **zatrudnienia dodatkowej osoby do udzielenia informacji lub zapłacenia za nadgodziny pracownikowi** wynika tylko ze specjalnej, szczególnej formy lub sposobu jej udzielenia wskazanej we wniosku.

Wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r., III OSK 953/21



Dodatkowe koszty

Żaden przepis nie sprzeciwia się uprawnieniu odzyskania kosztu pracy związanej z udostępnieniem informacji publicznej, pod warunkiem jednak, że zostanie wykazane, iż ów koszt przekracza normalny koszt funkcjonowania bazy technicznej i zasobów ludzkich (pracowniczych) organu. Nie chodzi tu zatem o wszelkie koszty związane z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, ale koszty, które niejako przekraczają „zwykłe koszty” funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, które wynikają z postawionych przed nim zadań. Kosztem dodatkowym jest zatem wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania podmiotu zobowiązanego związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok NSA z 26 maja 2021 r., III OSK 411/21



Wyrok NSA z 6.07.2016 r., I OSK 662/16,

Konieczność indywidualizacji kosztów w każdej konkretnej sprawie uniemożliwia określanie taryf opłat za udostępnianie informacji publicznej. Przepis art. 15 ust. 1 u.d.i.p. nie daje adresatom wniosków takiego upoważnienia.



Forma ustalenia opłat

Wyrok NSA z 4 listopada 2021 r., III OSK 437/21

Art. 15 ust. 1 udip nie zawiera upoważnienia dla starosty **do tworzenia w drodze zarządzenia jakiejkolwiek taryfy opłat za udostępnienie informacji publicznej**. Nie zawiera on też szczególnej kompetencji w tym zakresie dla innych organów gminy, ani też podstawy prawnej do ustalenia generalnych stawek opłat.



Forma ustalenia opłat

Wyrok NSA z 12 maja 2016 r., IOSK 1992/14

Istnienie zarządzenia o charakterze wewnętrznym ma stanowić jedynie ułatwienie dla organu w kształtowaniu zindywidualizowanego wymiaru opłaty za udostępnienie informacji publicznej. Stanowi zatem akt pomocniczy, wewnętrzny, usprawniający działanie organu, a nie – podważający dostosowanie wysokości kosztów do przedmiotu żądania informacji publicznej w danej sprawie. **Nie określa on bowiem *a priori* wysokości opłaty, lecz pomaga jedynie w jej ustaleniu w danej sprawie.**



Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Art. 15 ust. 2

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.



Wniosek, powiadomienie o wysokości opłaty (wezwanie, informacja) wskazanie wysokości opłaty

Udzielamy
odpowiedzi
zgodnie
z wnioskiem

Wnioskodawca
dokonuje zmiany
wniosku w zakresie
sposobu lub formy
udostępnienia
informacji

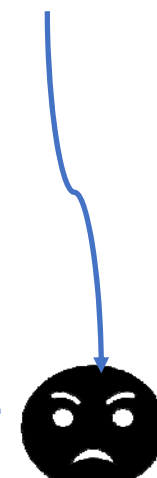
Wycofa wniosek

Udzielamy odpowiedzi zgodnie
z wnioskiem

Zapłaci

Nie zapłaci

VI FORUM INFORMACJI
i Ochrony Danych Osobowych



Postanowienie NSA z 30 czerwca 2015 r., I OSK 974/15

Z treści przepisu art. 15 ust. 1 udip wynika, że ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej następuje w formie aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Zatem taki akt mogący przybrać formę „zarządzenia”, „wezwania”, „informacji” czy „powiadomienia” nie ma charakteru wyłącznie informacyjnego. Oprócz określenia wysokości „kosztów”, jakie wnioskodawca zobligowany jest ponieść w związku ze złożonym przez siebie wnioskiem, pismo to uzewnętrznia także uprawnienie organu do pobrania od wnioskodawcy opłaty. Kreuje zatem również zobowiązanie o charakterze finansowym.



Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 923/21

Dla zachowania gwarancji dla wnioskodawcy wskazanych w art. 15 ust. 2 udip, w sytuacji żądania opłaty od wnioskodawcy wskazanej w art. 15 ust. 1 udip, konieczne jest zachowania chronologii podejmowania czynności określonych w art. 15 ust. 2 udip. Zatem w pierwszej kolejności organ powinien **powiadomić wnioskodawcę o konkretnej ostatecznej wysokości żądanej opłaty**, aby umożliwić wnioskodawcy podjęcie decyzji co do ewentualnej zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub cofnięcia wniosku. W powiadomieniu tym organ powinien **wskazać przyczyny powstania kosztów udostępnienia informacji publicznej i wyjaśnić sposób ustalenia ich wysokości**.



Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 923/21

Akt w przedmiocie wyznaczenia opłaty nie może być wydawany w sposób dowolny, ponieważ w celu ograniczenia dostępu do informacji podmiot zobowiązany mógłby w każdym wypadku nakładać koszty dodatkowe a wnioskodawca, który nie byłby w stanie zweryfikować czy nałożona opłata jest zasadna czy nie, zawsze byłby narażony na poniesienie pewnego ryzyka zmiany wysokości tej opłaty w późniejszym czasie.



Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 923/21

Akt w przedmiocie wyznaczenia opłaty nie może być wydawany w sposób dowolny, ponieważ w celu ograniczenia dostępu do informacji podmiot zobowiązany mógłby w każdym wypadku nakładać koszty dodatkowe a wnioskodawca, **który nie byłby w stanie zweryfikować czy nałożona opłata jest zasadna** czy nie, zawsze byłby narażony na poniesienie pewnego ryzyka zmiany wysokości tej opłaty w późniejszym czasie.



Tryb pobrania opłaty

Należy bowiem wyjaśnić, że z art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wynika, że **nie istnieje możliwość uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty**, o której mowa w jej art. 15 ust. 1. Powiadomienie o wysokości opłaty jest obligatoryjnym i wstępnym etapem postępowania, poprzedzającym samą czynność udostępnienia informacji, lecz jednocześnie jej niewarunkującym.

Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., III OSK 923/21



Tryb pobrania opłaty

Jak słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, chronologia czynności wynikająca z ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym z analizowanego art. 15 ust. 2 nie przewiduje możliwości umorzenia postępowania z wniosku o udzielenie informacji publicznej w sytuacji braku odpowiedzi ze strony wnioskodawcy na zawiadomienie o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem żądanej informacji. Nie ma również znaczenia dla realizacji obowiązku udzielenia tej informacji to, czy organ dysponuje wystarczającymi danymi wnioskodawcy do wystawienia faktury. Tryb egzekwowania wyliczonej opłaty jest niezależny od obowiązku udostępnienia przez organ informacji publicznej.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r., III OSK 496/21



Dziękuję za uwagę

a.piskorz.ryn@uksw.edu.pl

VI FORUM INFORMACJI
i Ochrony Danych Osobowych

