

# Andrzej Sęk, Małgorzata Popiało

---

## Prawne dylematy udostępniania informacji publicznych w polskiej administracji samorządowej

---

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 8/4, 35-48

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



## Andrzej Sęk\*, Małgorzata Popiało\*\*

### Prawne dylematy udostępniania informacji publicznej w polskiej administracji samorządowej

#### Wprowadzenie

Jak wiadomo, prawo dostępu obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej stanowi podstawę funkcjonowania współczesnych państw demokratycznych. Gminę jako podstawowy element samorządu terytorialnego w Polsce bez wątpienia trzeba zaliczyć do władzy publicznej. Potwierdzenie tej tezy odnajdziemy w art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, z treści przytoczonego przepisu wynika bowiem, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem konstytucyjnym określonym w art. 61 ustawy zasadniczej. W aspekcie podmiotowym obywatel ma 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 działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>2</sup>.

W aspekcie przedmiotowym prawo dostępu obywateli do informacji publicznej obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji

\* Doktor, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Suwałkach, Instytut Ochrony Zdrowia.

\*\* Magister, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

<sup>1</sup> Art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 61 ust. 1.

dźwięku lub obrazu. Rejestracja sesji rady niewątpliwie stanowi materiał odzwierciedlający jej przebieg i czynności rady, a zatem świadczy o działalności kolegialnego organu. W kontekście art. 61 ust. 2 w Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji<sup>3</sup>. Wprowadzona przez ustawodawcę zasada, która nakazuje podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w głosowaniu jawnym, wiąże się przede wszystkim z realizacją konstytucyjnej zasady prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko na mocy ustawy. Jako przykład na potwierdzenie powyższej zasady wskazać należy art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym – jako wyjątek od zasady jawnego głosowania – ustawodawca przyzwolił na wybór oraz odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady gminy w głosowaniu tajnym<sup>4</sup>. Trzeba również pamiętać, że zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko – jako jawność obrad rady gminy – lecz powinna być rozpatrywana w szerszym aspekcie, również jako jawność głosowań przy podejmowaniu uchwał. Nagrywanie sesji rady gminy świadczy zaś o działalności owego kolegialnego organu.

Literatura prawna wskazuje podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji w sprawach publicznych, wśród których znajdują się jednostki samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Parlamentarzysta Rzeczypospolitej Polskiej, wykonujący jako przedstawiciel narodu władzę zwierzchnią w rozumieniu art. 4 Konstytucji RP, nie jest podmiotem zobowiązany do udzielania informacji publicznej określonym w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jako inny podmiot wykonujący zadania publiczne<sup>6</sup>. Obowiązek – jako odpowiednik prawa dostępu do informacji udzielanych przez te jednostki – trzeba traktować w kategoriach konieczności przekazania jej w taki sposób, aby była zrozumiana dla przeciętnego odbiorcy<sup>7</sup>.

Konstytucyjna reguła związana z dostępem do informacji publicznej została także wyrażona w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny, wyjaśniając prawo dostępu do informacji publicznej, wskazał, że:

Ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę „prawa do informacji”, wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego<sup>8</sup>.

Za uzupełnienie przedstawionych treści wyroku NSA można przyjąć orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

<sup>3</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 9 lipca 2008 r., nr IISA/Łd 89/08.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Kielcach z 4 sierpnia 2008 r., nr II SA/Ke 366/11.

<sup>5</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

<sup>6</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 7 września 2011 r., nr II SAB/Rz 58/11.

<sup>7</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 52.

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2011 r., nr I OSK 678/11.

wskazał, że przez pojęcie szeroko rozumianego prawa do informacji należy rozumieć także prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów<sup>9</sup>. Nie może jednak stanowić informacji publicznej wniosek, który obejmuje pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje także dostęp do akt postępowań administracyjnych. Kwestia ta również została uregulowana w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2002 r. NSA uznał bowiem, że ustawa o dostępie do informacji publicznej odnosi się do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, pod warunkiem, że z żądaniem wystąpią osoby niebędące stronami w postępowaniu administracyjnym<sup>10</sup>.

W literaturze przedmiotu spotyka się poglądy głoszące, że prawo dostępu do informacji publicznej w ustawie zasadniczej zostało określone nazbyt ogólnie<sup>11</sup>. Wydaje się, że pogląd ten nie odzwierciedla rzeczywistości, ustawa zasadnicza powinna bowiem zawierać podstawowe (ogólne) postanowienia dające wyraz się w delegacjach ustawowych. W przeciwnym wypadku każda konstytucja byłaby nadmiernie rozbudowana. I tak w obecnym kształcie nasza konstytucja jest obszerna, składa się ona bowiem aż z 243 artykułów.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię dostępu obywateli do informacji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>12</sup>. Doprecyzowanie zasad korzystania przez obywateli w wiadomości zostało określone w niniejszej ustawie. Wskazuje ona, iż udostępnieniu podlega każda informacja dotycząca spraw publicznych. Używając słowa „każdy”, ustawodawca określa podmioty mogące się ubiegać o dostęp do informacji publicznej. Biorąc pod uwagę ten termin, organy samorządu terytorialnego muszą mieć na względzie osoby pełnoletnie lub te, które osiągnęły pełnoletniość. Gwoli przypomnienia należy dodać, że chodzi tu o pełną zdolność do czynności prawnych i niekoniecznie chodzi tu o wiek. Uzyskanie w tej kwestii zdolności do czynności prawnych określa art. 10 kodeksu cywilnego. Tak więc żądać dostępu do informacji publicznej może osoba, która najpóźniej w dniu żądania od jednostek samorządu terytorialnego takiej informacji ukończyła 18 lat, a także osoba, która na skutek zawarcia małżeństwa uzyskała pełnoletniość i nie traci jej nawet w chwili unieważnienia małżeństwa<sup>13</sup>.

Jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje także na pewne ograniczenia. Z treści art. 5 niniejszej ustawy wynika, że podlega on ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych<sup>14</sup>. Prawo do informacji publicznej także podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji oraz przypadku, gdy osoba fizyczna

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 9 lipca 2008 r., *op. cit.*

<sup>10</sup> Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2002 r.: nr II SA 2036-2037/02 oraz IISA 1956/02.

<sup>11</sup> M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji publicznej*, Wrocław 2002, s. 56-66.

<sup>12</sup> Ustawa o dostępie do informacji publicznej.

<sup>13</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 (tekst jedn.). Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007 r., Nr 50, poz. 331, ze zm.

lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Przykładem takiego stanu rzeczy może być sytuacja, w której osoba żąda od jednostki samorządu terytorialnego udostępnienia dokumentów w postaci wystawionych przez przedsiębiorcę faktur. Można się zastanawiać, czy jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek udostępnić je żądającej osobie, ponieważ na fakturze znajdują się dane osobowe przedsiębiorcy oraz adres siedziby przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego z pewnością udostępni informację, jednak gdyby osoba jej żądająca zwróciła się do jednostki samorządu terytorialnego z wnioskiem o udostępnienie adresu przedsiębiorstwa, który nie jest jego siedzibą, wówczas będzie ona zmuszona odmówić podania takiej informacji. Nie dotyczy to sytuacji, w której jednostka samorządowa posiada zgodę przedsiębiorcy na przetwarzanie jego danych.

Może się zdarzyć, że osoby żądające dostępu do informacji publicznej wkraczają w sferę spraw objętych tajemnicą przedsiębiorstwa. Czy zatem gmina ma obowiązek udostępnienia takich informacji? Wójt jako organ gminy musi wykazać się powściągliwością, wszak ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że informacja ta w zasadzie nie zawsze musi być udostępniana niezwłocznie. Należy wykazać, że przedsiębiorca podjął kroki mające na celu zachowanie jej w poufności<sup>15</sup>. Ograniczając dostęp do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy<sup>16</sup>, organ gminy obowiązany do jej udostępniania musi – po pierwsze – wykazać w sposób bezdyskusyjny, że żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy; po drugie – ustalwszy, że tak jest – zwrócić się, nim odmówi udostępnienia informacji, do przedsiębiorcy, którego dobra mają być chronione, z zapytaniem, czy nie rezygnuje on z przysługującego mu prawa. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczenie prawa do takiej informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy nie dotyczy przypadku, gdy przedsiębiorca rezygnuje z przysługującego mu prawa w tym względzie. W przedmiotowej sprawie organ, mimo że uznał, iż żądana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy, nie wystąpił do przedsiębiorcy z zapytaniem, czy nie rezygnuje z przysługującego mu prawa.

## Zasady udostępniania informacji publicznej

Formy udostępniania informacji przez jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca określił w art. 7 ustawy o dostępie informacji publicznej. Podstawową formę udostępniania informacji stanowi zamieszczenie jej w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym. Nie trzeba przekonywać jednostek samorządu terytorialnego, że umieszczanie wszystkich informacji z zakresu ich działalności leży w ich interesie. Informacja umieszczona w publikatorze teleinformatycznym zwalnia te jednostki z obowiązku udostępniania informacji osobom, które

<sup>15</sup> Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 14 października 2010 r., nr SKO 4541/10/10.

<sup>16</sup> Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Por. art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503, ze zm. (tekst jedn.). Przepis art. 11 ust. 1 i 4 u.z.n.k. wyklucza objęcie tajemnicą informacji, które osoba zainteresowana może uzyskać w zwykłej i dozwolonej formie. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 9 lutego 2012 r., nr I ACa 968/11.

tych informacji żądają<sup>17</sup>. Realizacja tego, jak się wydaje fakultatywnego w tej formie obowiązku, nie spowoduje dodatkowego zaangażowania pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Jak dowodzi praktyka, realizacja uregulowań prawnych znalazła swoje odzwierciedlenie w wyrokach sądów administracyjnych. Jako dowód tego stanu rzeczy niech posłuży wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, z którego treści wynika, że

dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu<sup>18</sup>.

Niezwykle ważną w tej kwestii regulacją prawną jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym to sąd uznał, że

udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, nawet wówczas, gdy udostępnienie informacji w Biuletynie nastąpiło już po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej<sup>19</sup>.

Należy rozważyć, czy petent może wskazywać jednostce samorządu terytorialnego sposób udostępnienia mu informacji. Moim zdaniem tak, bowiem prawo petenta w tym zakresie jest prawem konstytucyjnym, którego zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa nie mogą lekceważyć. Jednak już sposób zrealizowania obowiązku polegającego na udostępnianiu informacji należy do kompetencji danej jednostki samorządowej. Formuła ta została potwierdzona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z którego treści wynika, iż „udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną”.

Żaden przepis prawa nie nakłada na dysponenta takiej informacji obowiązku nadawania teźże czynności szczególnej formy. Dostęp do informacji publicznej jest realizowany w pierwszej kolejności przez wgląd do dokumentów urzędowych. Oznacza to, że zainteresowany uzyskaniem dostępu do wskazanej informacji swoje prawo w tym względzie może zrealizować, udawszy się do organu w celu zapoznania się z treścią tych dokumentów, lub też może to nastąpić w inny wskazany przez ubiegającego się o udzielenie informacji sposób, choćby przez wydanie mu kserokopii dokumentów<sup>20</sup>. Udzielanie informacji publicznej nie wymaga wydania decyzji, ponieważ jak uznał sąd, jest to czynność materialno-techniczna<sup>21</sup>. Władze jednostek samorządu terytorialnego muszą jednak pamiętać, że forma wglądu w dokumenty jest niezwykle czasochłonna, zasadne byłoby w tym wypadku wyznaczenie pracownika, który

<sup>17</sup> Art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej: Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek.

<sup>18</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6 października 2011 r., nr II SAB/Bk 6/11.

<sup>19</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2011 r., nr I OSK 462/11.

<sup>20</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2011 r., nr II SAB/Wa 6/11.

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 14 marca 2012 r., nr IISAB /Łd 34/12.

sprawowałby nadzór nad sposobem przeglądania dokumentów. Brak jakiegokolwiek zainteresowania mógłby ułatwić wyniesienie oryginału dokumentu poza mury urzędu.

Najbezpieczniejszą formą udostępniania obywatelom informacji wydaje się publikowanie jej w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium<sup>22</sup>. Ta forma jest z pewnością korzystna dla gminy czy też innej jednostki samorządowej. Umieszczenie w biuletynie informacji zwalnia bowiem te jednostki z jakichkolwiek dodatkowych czynności. Gdy mimo wszystko petent złoży wniosek o udostępnienie informacji, organ jednostki odmawia wydania mu jej w tej formie, wydając stosowną decyzję administracyjną. W tej kwestii również wypowiedział się w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, nawet wówczas gdy udostępnienie informacji w Biuletynie nastąpiło już po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej<sup>23</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się jednak poglądy przeciwstawne, np. WSA w Kielcach wskazał, że umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej projektów umów z wykonawcą czy nawet ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty z podaniem nazwy zadania, firmy i kwoty, za jaką wykonawca zrealizuje zadanie, nie zwalnia organu administracji publicznej od obowiązku udostępnienia żądanych umów na wniosek<sup>24</sup>. Jak się wydaje, treść tego wyroku pozostaje w sprzeczności nie tylko z orzeczeniem NSA, ale i samą ustawą o dostępie do informacji publicznej. Z treści art. 10 ust. 1 ustawy wynika bowiem, że tylko te informacje, które nie zostały udostępnione w BIP lub centralnym repozytorium, są udostępniane na wniosek.

Może zdarzyć się sytuacja, że osoba lub osoby zainteresowane działalnością jednostki samorządu terytorialnego żądają od kierownika urzędu udostępnienia informacji o zdarzeniach przyszłych, np. odległych w czasie postępowaniach o zamówienia publiczne. W takiej sytuacji organ jednostki samorządu terytorialnego nie ma obowiązku udzielenia osobie lub osobom informacji. Niezwykle pomocny w rozwiązaniu tego problemu jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że nie jest informacją publiczną wniosek, który obejmuje pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły<sup>25</sup>. Informacja publiczna dotyczy bowiem sfery faktów, natomiast bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty będące taką informacją znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest, by służyły realizowaniu przez organ zadań publicznych i odnosiły się do niego bezpośrednio. Oznacza to, że dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu. Zatem o tym, czy dany dokument zawiera informację publiczną, nie decyduje jego umieszczenie w aktach administracyjnych sprawy, lecz jego treść. Należy i trzeba przy tym zauważyć, że wyraz „informacja” ma znacznie szerszy zakres pojęciowy niż wyraz „dokument”. Z tego też względu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zawęzić tego pojęcia i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Innym sposobem, z którego może skorzystać

<sup>22</sup> Biuletyn informacji publicznej został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.

<sup>23</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 2011 r., nr I OSK 462/11.

<sup>24</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 15 kwietnia 2008 r., nr II SAB /Ke 14/08.

<sup>25</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 grudnia 2010 r., nr II SAB/Wa 219/10.

osoba żądająca dostępu do informacji publicznej, jest złożenie wniosku o jej udostępnienie. W tej sytuacji organ samorządu terytorialnego (wójt) niezwłocznie udostępnia petentowi żądane przez niego dokumenty, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Trzeba pamiętać, że od tej reguły są dwa odstępstwa. W przypadku, gdy informacja publiczna nie może z różnych przyczyn być udostępniona we wskazanym terminie, wójt obowiązany jest powiadomić petenta w terminie 14 dni o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację; nie może być on dłuższy jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku. O przewlekłości w udostępnieniu informacji publicznej można mówić w sytuacji, gdy zobowiązany do udzielenia takiej informacji podmiot w przypadku braku jakichkolwiek niezależnych od niego przeszkód nie podejmuje w terminie 14 odpowiednich czynności<sup>26</sup>. Jeśli zaś udostępnienie informacji nie nastręcza organowi wykonawczemu gminy jakichkolwiek trudności, wówczas podstawowym terminem jest 14 dni. W kwestii dotrymywania przez gminy ustawowych terminów w udostępnianiu informacji publicznej szczególną rolę odgrywa ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Podobnie jak w dotychczas analizowanej ustawie o dostępie do informacji publicznej, tak i w ustawie o ochronie środowiska informacje o środowisku muszą być udostępniane bez zbędnej zwłoki. Drugi termin udostępnienia jest już tutaj dłuższy aniżeli standardowy zawarty w ustawie o dostępie do informacji publicznej i wynosi maksymalnie miesiąc. Może on jednak w uzasadnionych przypadkach zostać przedłużony do dwóch miesięcy.

Ustanowione przez ustawodawcę terminy są bardzo ważne zarówno z punktu widzenia obsługi petenta, jak i przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej. W przeciwnym zaś razie można byłoby zarzucić wójtowi bezczynność. Z bezczynnością kierownika urzędu gminy wypełniającego zadania z zakresu udostępniania petentowi informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot ten nie podejmuje czynności materialno-technicznej, do której został zobowiązany, a więc gdy milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji. Skarga na jego bezczynność nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia w drodze administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania w wypadku udostępnienia informacji publicznej, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania tego kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu<sup>27</sup>.

Informacją publiczną będzie również sprawa kosztów poniesionych przez gminę w związku z zatrudnieniem sekretarza gminy, a więc faktycznie informacja dotycząca władz publicznych i przez te władze wytworzona. Stanowi ona informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku sekretarz gminy, będący *de facto* pracownikiem samorządowym, któremu wójt może powierzyć, zgodnie z art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzenie spraw gminy, jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Dostęp do informacji dotyczących jego zatrudnienia w urzędzie gminy, w tym dotyczących kosztów poniesionych przez gminę w związku z jego zatrudnieniem, a więc faktycznie dostęp do informacji

<sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 8 maja 2012 r., nr II SAB/Op 3/12.

<sup>27</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 grudnia 2012 r., nr II SAB/Łd 99/11.



o wysokości środków pieniężnych wypłacanych z zasobów publicznych na rzecz osoby pełniącej funkcję publiczną, nie może zostać ograniczony – na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.<sup>28</sup>

Trzeba pamiętać, iż niektóre osoby w złożonym do urzędu gminy wniosku mogą żądać dokumentów potwierdzających ich zgodność z oryginałem. Postępowanie pracownika urzędu jest nieco odmienne od przyjętego w standardzie ustawy o ochronie danych osobowych, ponieważ w tym wypadku ma zastosowanie ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>29</sup>. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy obowiązek opłaty skarbowej ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli wskutek dokonania przez nie zgłoszenia lub na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowej<sup>30</sup>. Obowiązek ten powstaje z chwilą zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej. Istnieje również możliwość pobrania opłaty uzupełniającej, jeżeli w toku prowadzonego postępowania zaistnieją okoliczności mające wpływ na określenie prawidłowej wysokości takiej opłaty, np. przez zmodyfikowanie wniosku o dokonanie czynności urzędowej, z którą wiąże się powstanie obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej<sup>31</sup>. Zatem po złożeniu wniosku osoba żądająca udostępnienia dokumentów obowiązana do opłaty skarbowej dokonuje jej w kasie właściwego organu podatkowego (w tym wypadku gminy) lub na jego rachunek. Rada gminy może zarządzić pobór opłaty skarbowej w drodze inkasa, wyznaczyć inkasentów oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Zdarzają się przypadki, że władze jednostek samorządu terytorialnego mylnie interpretują treść art. 6 ustawy o opłacie skarbowej i narzucają pracownikom samorządowym udzielanie informacji prawnej dotyczącej liczby stron żądanego przez interesanta dokumentu. Z pewnością takowa informacja musi być udzielona, problem tylko, w którym momencie. Nie może być tak, że pracownik samorządowy będzie pytał każdego interesanta, czy chce otrzymać dokument zawierający informacje publiczną z jednoczesnym podaniem liczby stron. To właśnie na osobie żądającej kopii dokumentu potwierdzonego „za zgodność z oryginałem” ciąży obowiązek ustalenia liczby stron w urzędzie, wniesienia w kasie urzędu gminy stosownej opłaty i okazania go uprawnionemu przez kierownika urzędu pracownikowi gminy. Po spełnieniu tego warunku prawnego pracownik gminy jest zobowiązany wydać stosowny dokument (dokumenty) zainteresowanej osobie. Pominięcie przy udostępnianiu dokumentów przez pracownika samorządowego tego przepisu może być potraktowane jako przekroczenie uprawnień funkcjonariusza publicznego.

W konsekwencji czyn taki może przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości zostać zakwalifikowany jako przestępstwo określone w art. 231 kodeksu karnego<sup>32</sup>. Co do konieczności dokonania opłaty jeszcze przed wykonaniem czynności urzędowej również doktryna nie pozostawia żadnych wątpliwości. Za Zbigniewem Ofierskim należy przyjąć, że w pierwszych trzech przypadkach, a zatem<sup>33</sup>:

<sup>28</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 listopada 2012 r., nr II SA/Gd 545/12.

<sup>29</sup> Ustawa z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz.U. z 2006 r., Nr 225, poz. 1635, ze zm.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 5 ust. 1.

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28 września 2010 r., nr II SA/Wr 387/10.

<sup>32</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, ze zm.

<sup>33</sup> Art. 6 ustawy o opłacie skarbowej.

- 1) od dokonania czynności urzędowej – z chwilą zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej;
- 2) od wydania zaświadczenia – z chwilą złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia;
- 3) od wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) – z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji) obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje już w momencie zgłoszenia lub złożenia odpowiedniego wniosku, a więc jeszcze przed osiągnięciem określonego rezultatu, tzn. przed dokonaniem czynności urzędowej, przed wydaniem zaświadczenia, zezwolenia (pozwolenia lub koncesji). W takich sytuacjach opłatę skarbową należy zatem uiszczyć z góry. Można w związku z tym przyjąć, że brak zapłaty należnej kwoty opłaty skarbowej w zasadzie spowoduje nierozpatrzenie wniosku, chyba że dokonującym zgłoszenie lub składającym wniosek jest podmiot zwolniony z obowiązku uiszczania opłaty skarbowej na podstawie przepisów ustawy o opłacie skarbowej.

Gdy zaś osoba nie została zwolniona z obowiązku opłaty skarbowej i jednocześnie nie dokonała opłaty, wówczas organ administracji publicznej, w tym przypadku wójt, burmistrz czy prezydent, obowiązany jest posiłkować się art. 261 k.p.a.<sup>34</sup>. Z jego treści wynika, że jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż 14 dni. W wypadku nieuiszczenia należności przedmiotowy wniosek należy zwrócić zainteresowanej osobie, a czynność urzędowa zostanie zaniechana, o czym należy w formie postanowienia powiadomić zainteresowanego. Gminy powinny jednak pamiętać, iż na niniejsze postanowienie stronie przysługuje zażalenie. Przytoczony wyżej przepis k.p.a. sugeruje (nie nakazuje) kierownikowi urzędu gminy udostępnienie informacji publicznej mimo nieuiszczenia stosownej opłaty w wypadku spełnienia ustawowych warunków, mianowicie jeżeli:

- za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony;
- wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity;
- podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą.

Na dowód, że ustawodawca sugeruje, a nie nakazuje kierownikowi urzędu gminy udostępnienie informacji publicznej, mimo że zainteresowana osoba nie uiszczyła należnej opłaty, niech świadczy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym zaznaczono, iż ewentualne zastosowanie art. 261 § 4 pkt 1 k.p.a. nie oznacza zwolnienia z obowiązku wymaganych prawem opłat, lecz odsuwa jedynie ten obowiązek w czasie<sup>35</sup>. Analiza orzecznictwa sądowego pokazuje, że nie jest to jedyny wyrok nakazujący jednostkom samorządu terytorialnego i innym instytucjom prowadzącym działalność publiczną stosowanie na dużą skalę zwolnień z opłat za uzyskanie dokumentu „za zgodność z oryginałem”. W innym wyroku odnajdziemy treści, z których wynika, że przepis art. 261 § 4 pkt 1 k.p.a. ma charakter wyjątku i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Ponadto ważny interes strony i względy społeczne muszą być

<sup>34</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 (tekst jedn.).

<sup>35</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 2009 r., nr I OSK 315/09, zd. 1.

skonkretyzowane i wskazane przez osobę, która z dobrodziejstwa tego przepisu chce skorzystać<sup>36</sup>.

Należy zastanowić się nad tym, co trzeba zrobić w wypadku, gdy mimo zamieszczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego określonej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, petent złożył wniosek o jej udostępnienie. Trzeba zdawać sobie sprawę, że każdemu obywatelowi wolno jest złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej nawet wtedy, gdy została ona już umieszczona w wymienionym biuletynie. Żądanie to nie oznacza jednak powstania po stronie pracownika samorządowego obowiązku jej wydania. Pewne wnioski na ten temat można już wyciągnąć z treści art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej: informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Jednak bardziej wyraziste poglądy w tej sprawie przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku, z którego treści wynika, że informacja udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej przez organ administracji publicznej nie podlega udostępnieniu w trybie wnioskowym. Skoro zaś udostępnienie informacji publicznej w BIP wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego, to jednocześnie nie można twierdzić, aby organ miał obowiązek dokonywania wydruków z biuletynu i przesyłania ich żądającemu<sup>37</sup>. Zatem w takim wypadku kierownik urzędu określonej jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do wydania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej. Trzeba pamiętać, że w tym analizowanym przypadku petentowi przysługuje pouczenie o prawie złożenia zażalenia na przedmiotową decyzję. Może pojawić się pytanie, czy strona żądająca informacji składa wniosek w formie pisemnej, czy będzie on rozpatrzony przez organ samorządowy, jeśli strona złoży go w formie elektronicznej. Zaczniemy od tego, że wniosek może przybrać dowolną formę, a osoba żądająca informacji nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro nie ma obowiązku wykazywania ani interesu prawnego, ani też faktycznego. Każdy zresztą złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej rozpoczyna postępowanie w sprawie jej udostępnienia, ale określa również krąg podmiotów tego postępowania.

Nie są to oczywiście jedyne problemy, które mogą napotkać organy jednostek samorządu terytorialnego. Wyobraźmy sobie, że do urzędu gminy zgłosił się petent i złożył wniosek o udostępnienie informacji publicznej zaadresowany do przewodniczącego rady. Czy w związku z tym przewodniczący rady ma specjalną autonomię w kwestii udostępnienia osobie informacji publicznej? Z analizy przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że przewodniczący nie ma takich uprawnień. Ustawa o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 33 ust. 3, wskazuje, że kierownikami urzędu są wójt, burmistrz, prezydent. Oczywiście kierownik urzędu może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu, ale jedynie swojemu zastępcy lub sekretarzowi gminy.

Nie inaczej ta kwestia jest rozstrzygana w orzecznictwie sądowym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2002 r. odnajdziemy tezę, że sekretarz gminy nie ma określonych ustawowo własnych kompetencji, nie jest organem

<sup>36</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2009 r., nr I OSK 748/08.

<sup>37</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2012 r., nr I OSK 730/12.

gminy, a tylko prowadzi w imieniu wójta (burmistrza) powierzone mu sprawy gminy i uczestniczy w procesach zarządu bez prawa głosowania (art. 33 ust. 4 i art. 34 ustawy). W prawie samorządowym obowiązuje zasada ustawowo określonych kompetencji; mało tego, każda z nich jest wyraźnie przyporządkowana określonym organom. Trzeba pamiętać, że powierzenie określonych kompetencji oznacza ich dekoncentrację. Wójt może jej dokonać w zakresie swojej właściwości w regulaminie organizacyjnym lub odrębnym upoważnieniem. Taka dekoncentracja ma cechy trwałości, nie traci mocy ze zmianą lub brakiem piastuna organu. Powierzenie zaś wykonywania określonych czynności przez wójta zastępcy lub sekretarzowi gminy nie oznacza, że dochodzi do przeniesienia jego kompetencji na ten organ. Podmiot, na którego rzecz nastąpiło scedowanie kompetencji, nie staje się organem, działa zawsze w jego imieniu<sup>38</sup>. Do ustawowych zadań przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. Nawet gdyby przewodniczący podjął samodzielnie próbę przeforsowania swojego poglądu w kwestii udostępnienia petentowi informacji publicznej, to zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie musiałby uzyskać od rady stosowne upoważnienie w postaci uchwały rady gminy, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami rada gminy – jako organ stanowiący i kontrolny – jest uprawniona do wyrażenia swej woli w postaci uchwał<sup>39</sup>. Ta zaś z kolei nie podjęłaby takiej uchwały, byłaby ona bowiem sprzeczna z obowiązującym prawem. Na potwierdzenie tej tezy warto zapoznać się z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, zgodnie z którym rada gminy, będąc upoważniona do określenia w statucie wyłącznie zasad udostępniania gminnych dokumentów na podstawie art. 11b ustawy gminnej nie ma żadnego ustawowego umocowania, aby ograniczać ustawową zasadę jawności działania organów samorządu terytorialnego<sup>40</sup>.

Zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają jedynie charakter materialno-techniczny. Przepis art. 19 ust. 2 ustawy gminnej jednoznacznie wskazuje na usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy, przez co nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie gminy. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień. Niedopuszczalne jest przekazywanie przez przewodniczącego kompetencji do reprezentowania rady na zewnątrz<sup>41</sup>.

Przewodniczący rady gminy może reprezentować zarówno radę, jak i gminę, ale przed sądami administracyjnymi. Jeżeli choroba uniemożliwia mu wykonywanie obowiązków służbowych, powinien upoważnić kogoś (stosownie do postanowień zawartych w art. 35 § 1 lub 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) chociażby radcę prawnego urzędu gminy lub poprosić wójta (art. 31 ustawy gminnej), aby go w tym zastąpił<sup>42</sup>. Chodzi tu o uniknięcie sytuacji, w której gmina utraciłaby zdolność do działania w postępowaniu sądowym na skutek choroby osoby piastującej funkcję jednego z jej organów.

<sup>38</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 grudnia 2008 r., nr II OSK 1458/08.

<sup>39</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 listopada 2009 r., nr II SA/OI 737/09.

<sup>40</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 19 sierpnia 2010 r., nr II SAB/Rz 30/10 zd. 1.

<sup>41</sup> Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 listopada 2008 r., nr IV SA/GI 396/08.

<sup>42</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 sierpnia 2009 r., nr II OSK 712/09.

Szczególną jak się wydaje regulację prawną zawiera ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Pamiętamy, że w porównaniu do ustawy o dostępie do informacji publicznej tutaj w pierwszej kolejności obowiązuje termin „niezwłocznie”, lecz kolejny ustawodawca określił go „do 14 dni”. Dopiero jeśli z obiektywnych przyczyn występują trudności w udostępnieniu informacji, obowiązuje miesięczny termin.

Udostępnienie informacji nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego muszą ponosić z tego tytułu straty. Mogą one pobierać stosowane opłaty za świadczenie tego typu usług. Nie wolno mylić tego z opłatami skarbowymi, gdyż zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej za nielicznymi wyjątkami istnieje obowiązek pobierania opłat. W przypadku wyrównania ponoszenia i równoważenia kosztów sytuacja przedstawia się odmiennie. Z art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek 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. Stąd też w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku organ jednostki samorządowej obowiązany jest powiadomić 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.

Analizując treść wyżej wymienionego przepisu prawa, trzeba przyjąć, iż pobieranie opłat od petentów nie ma charakteru obowiązkowego. Jakikolwiek wątpliwości w tej sprawie rozwiewa treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi oznajmiająca, że: kwestia pobrania opłat za udostępnienie informacji publicznej na mocy art. 15 ust. 1 u.d.i.p. ma charakter uznaniowy, gdyż z jego treści wynika jedynie możliwość, a nie obowiązek ich ustalenia, i to przy spełnieniu dodatkowej przesłanki, jaką jest „poniesienie dodatkowych kosztów”. Zwrócić uwagę należy także na to, iż komentowany przepis dotyczy wyłącznie rzeczywistych kosztów poniesionych przez organ, co oznacza, że koszty te będą różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej<sup>43</sup>. Trzeba również pamiętać, iż pobieranie opłat nie może zmierzać do osiągania przez jednostki samorządu korzyści, lecz ma to służyć pokryciu kosztów związanych z dostępem do informacji. Należy uprzedzić jednostki samorządowe, iż ta kwestia jest tylko z pozoru łatwa, ponieważ należy opracować cennik opłat za wytworzenie kopii dokumentów urzędowych. Dla przykładu można zaproponować następujący układ tabeli:

L.p.	Rodzaj nośnika	Liczba stron	Cena brutto zł/1 stronie
1.	Papier formatu A4	Kserokopia jednostronna	0,50 zł
2.	Papier formatu A4	Kserokopia dwustronna	1 zł
3.	Papier formatu A3	Kserokopia jednostronna	1,50 zł
4.	Papier formatu A3	Kserokopia dwustronna	2 zł

Źródło: opracowanie własne.

<sup>43</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 5 października 2012 r., nr II SA/Łd 824/12.

Następnie należy dokonać kalkulacji danych, które przedstawiono poniżej:

1. Ryza papieru format A4 (500 sztuk) – 13,22 brutto;
2. Toner do kserokopiarki (podać nazwę) – 203,92 zł brutto
3. Czas na wykonanie kopii jednej strony dokumentu – 3 min

**Koszt opłaty za wykonanie kopii strony format A4**

1. Koszt jednej kartki papieru A4  $13,22 \text{ zł}/500 \text{ sztuk} = 0,026 \text{ zł}$
2. Koszt toneru do wydruku jednej strony papieru formatu A4 –  $203,92 \text{ zł}/2000 \text{ szt.} = 0,10 \text{ zł}$

Należy przypomnieć, że są to tylko propozycje, ponieważ w każdym regionie mogą obowiązywać różne ceny papieru oraz pozostałych artykułów potrzebnych do skopiowania dokumentu.

Trzeba zgodzić się z ewentualnym zarzutem fiskalizmu ze strony organów i – co najgorsze – ograniczaniem prawa dostępu do informacji publicznej. Jak już podkreślano, jest to trudne zagadnienie, które może nastroczać trudności jednostkom samorządu terytorialnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych jest zgodne co do tego, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które powinny znaleźć się w statucie gminy, nie mieszczą się w stanowieniu o opłatach za udostępnienie dokumentu w określonej formie. Nie ma mowy o tworzeniu samodzielnych regulacji (cenników) przesądzających niejako z góry wysokość opłaty za udostępnienie informacji publicznej. Natomiast rada gminy jest umocowana do określenia w statucie aspektów proceduralnych wskazujących na sposób urzeczywistnienia prawa do informacji, takich jak określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznania się z ich treścią<sup>44</sup>. Jak słusznie jednak zauważa E. Olejniczak-Szałowska, doprecyzowanie zasad dostępu do dokumentów powinno nastąpić w przepisach statutowych. Upoważnień prawotwórczych nie wolno interpretować rozszerzająco. Wypływa stąd wniosek, że właściwą formą aktu prawnego jest w tym przypadku wyłącznie statut. Regulacje pozastatutowe z powodów formalnych należy uznać za sprzeczne z ustawą. Niekiedy dodatkowo są one wadliwe ze względu na naruszenie prawa materialnego. Jako przykład może posłużyć podjęcie przez radę uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty administracyjnej za sporządzenie kserokopii dokumentów udostępnianych w trybie ustawowego dostępu do informacji publicznej<sup>45</sup>. Kompetencje rady gminy – czy szerzej: organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – w omawianej materii należą do jej właściwości wyłącznej, nie mogą więc być cedowane na rzecz jakiegokolwiek innego organu ani jakiegokolwiek inny organ nie może ich sobie uzurpować.

Ustawodawca przewidział jedyny przypadek w ustawie o dostępie do informacji publicznej odpowiedzialności karnej za zaniechanie obowiązku udostępnienia informacji. Odpowiedzialność taką przewiduje art. 23 ustawy, którego treść pozwałam sobie zacytować: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”<sup>46</sup>. Jak widać, ten przepis karny określa nieznaną dotąd w polskim prawie typ czynu zabronionego – naruszenie obowiązku udostępnienia informacji pu-

<sup>44</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 maja 2009 r., nr II SA/Op 114/09.

<sup>45</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Problem statutowej regulacji zasad dostępu do dokumentów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 6, s. 16.

<sup>46</sup> Ustawa o dostępie do informacji.

blicznej. Sprawcą tego przestępstwa może być osoba działająca w imieniu organu władzy publicznej bądź innego podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Jej odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji będzie wynikać z przepisów normujących podział i zakres kompetencji. A zatem mogą to być regulaminy organizacyjne lub też zarządzenia regulujące podział zadań i kompetencji. W wypadku braku jednoznacznego określenia osoby zobowiązanej odpowiedzialność będzie spoczywać na osobie, która zajmuje naczelne stanowisko kierownicze w danym podmiocie.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż upublicznienie działalności instytucji publicznych stanowi wyraz dostosowania polskich przepisów prawnych do standardów europejskich. W demokratycznym państwie prawnym każdy obywatel ma prawo mieć wiedzieć, na jakich zasadach i w jakich formach prowadzi w państwie działalność określona instytucja (w tym przypadku gmina). Jak więc widać, jawność życia publicznego uruchamia mechanizm kontroli społecznej i społeczeństwo jako podmiot może oceniać jakość wykonywanych przez gminy zadań.

Niniejsze opracowanie oparłem na literaturze prawnej, naukowej oraz orzecznictwie sądowym, które w znacznym stopniu uzupełnia regulacje ustawowe. Oprócz zaprezentowania regulacji prawnych starałem się – na podstawie praktycznych przykładów, z którymi na co dzień się spotykam – opracować wskazówki dla jednostek samorządowych realizujących zadania z zakresu udostępniania informacji publicznych.