



Fundacja Rodzić Po Ludzku  
ul. Nowolipie 13/15  
00-150 Warszawa

Warszawa, 27 października 2016 r.

Uniwersytecki Szpital Kliniczny  
Im. Jana Mikulicza-Radeckiego we Wrocławiu  
ul. Borowska 213  
50-556 Wrocław

### Wzwanie do usunięcia naruszenia prawa

W imieniu Fundacji Rodzić po Ludzku wzywam do usunięcia naruszenia prawa poprzez wyznaczenie niezgodnie z prawem opłaty w postępowaniu z wniosku o udostępnienie informacji publicznej w wysokości 1200,00 zł brutto – pismo z dnia 20 października 2016 r., znak USK/DL/6836/2016.

Wyliczonej opłacie zarzucam:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa do informacji publicznej, poprzez nieprawidłowe nałożenie opłaty za dostęp do informacji publicznej, stanowiące faktyczne ograniczenie tego prawa,
- art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., dalej jako: UDIP), w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że zasadą jest bezpłatność dostępu do informacji publicznej, poprzez nieuzasadnione nałożenie opłaty za dostęp do informacji publicznej, gdyż niemającej charakteru wyjątku od zasady;
- art. 15 ust. 1 UDIP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę do nałożenia opłaty za dostęp do informacji publicznej, poprzez nieuzasadnione nałożenie opłaty spowodowane niewystąpieniem „dodatkowych kosztów”, o których stanowi ten przepis

Jednocześnie w imieniu Fundacji wnoszę o:

1. uchylenie opłaty i udostępnienie informacji bez wyznaczania kosztów dodatkowych.

### Uzasadnienie

Wnioskiem z 23 sierpnia 2016 r., skierowanym w drodze elektronicznej Fundacja Rodzić po Ludzku (dalej: Fundacja) zwróciła się o udostępnienie informacji publicznej.

Pismem z dnia 20 października 2016 r. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersytecki Szpital Kliniczny im. Jana Mikulicza-Radeckiego we Wrocławiu (dalej: SPZOZ) uzależnił wykonanie wniosku od opłaty w wysokości 1200,00 zł brutto.

## I.

Pismo, którego treścią jest wyznaczenie wysokości opłat za udostępnienie informacji publicznej (na podstawie art. 15 ust. 2 UDIP) jest innym niż decyzje i postanowienia aktem z zakresu administracji publicznej, dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, zatem w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: PPSA) znajduje się w obszarze kognicji sądów administracyjnych.

Regulacja art. 3 § 2 pkt 4 PPSA umożliwia poddawanie sądowej kontroli indywidualnych aktów administracyjnych (zob. red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 53), których legalność, przy braku art. 3 § 2 pkt 4 PPSA, nie mogłaby być kontrolowana. Artykuł 3 § 2 pkt 4 PPSA pozwala zatem na pełniejsze realizowanie praw podmiotowych jednostki, które są uzależniane od rozstrzygnięć szeroko rozumianej administracji publicznej.

Z językowego brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 PPSA wynikają warunki, które spełniać musi akt administracji publicznej, aby mógł być przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi.

Wobec tego, omawiany akt:

- 1) musi być aktem innymi niż decyzja administracyjna oraz postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym (na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, czy też rozstrzygające sprawę co do istoty) tudzież w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (na które służy zażalenie).
- 2) musi się on mieścić w zakresie działalności administracji publicznej,
- 3) musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Artykuł 15 ust. 2 UDIP stanowi o tym, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej „powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty”. Ma to miejsce wówczas, gdy w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot ten miałby ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazany we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. „Powiadomienie”, o którym mowa w art. 15 ust. 2 UDIP, bez wątpienia nie następuje w formie decyzji tudzież postanowienia. Do wydania decyzji administracyjnej lub postanowienia ustawodawca musiałby wyposażyć podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w odpowiednią normę kompetencyjną, której w art. 15 UDIP brak. Tymczasem art. 15 ust. 2 udip upoważnia podmiot zobowiązany do wydania owego powiadomienia o wysokości opłat. Nie sposób uznać, że owe powiadomienie (jakkolwiek nazwane, czy jako „zarządzenie”, „zawiadomienie”, „wezwanie”, „informacja”, czy niezatytułowane w ogóle – zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2359/12) nie stanowi ani decyzji administracyjnej, ani postanowienia.

Ustawodawca nakłada na wymienione w art. 4 UDIP podmioty obowiązek udostępniania informacji publicznej. Z kolei kompetencja do wydawania „powiadomienia” o wysokości opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 1 UDIP jest genetycznie związana ze sferą administracji publicznej. Zawiadomienie o wysokości opłaty związanej z udostępnieniem informacji publicznej, kreujące obowiązek uiszczenia opłaty we wskazanej wysokości, stanowi władcze działanie administracji publicznej. Mieści się zatem ono w zakresie działania administracji publicznej, ma on bowiem publicznoprawny charakter.



Wskazuje się w literaturze, że akt ten musi dotyczyć sprawy indywidualnej, gdyż spraw ogólnych dotyczy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 (red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 54). Zawiadomienie o opłatach jest adresowane do jednostkowego, ściśle określonego adresata, dotyczy sprawy indywidualnej (jest związany ze stosunkiem pomiędzy wnioskodawcą a podmiotem zobowiązanym).

Wyznaczenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, której wysokość jest przekazywana przedmiotowym powiadomieniem, nakłada na wnioskodawcę obowiązek uiszczenia owej opłaty. W razie nie dokonania jej uiszczenia, może zostać wszczęte postępowanie w celu uzyskania opłaty. Wyznaczenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej bezpośrednio wpływa na obowiązek wnioskodawcy, bowiem od wysokości wyznaczonej opłaty zależy zakres owego obowiązku.

Kreowany w drodze poruszanego powiadomienia obowiązek wynika z przepisów prawa, bowiem podstawę do jego wydawania stanowi art. 15 ust. 2 UDIP.

W publikacji pod redakcją P. Szustakiewicza [P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014] odwołano się do przywołanego orzeczenia NSA z 25 października 2012 r. (sygn. akt I OSK 2359/12), dodając, iż *Takie uregulowanie zagadnienia sposobu powiadamiania o wysokości opłaty rozwiązuje również kwestię ewentualnego postępowania odwoławczego. Od aktów wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa nie służy bowiem zażalenie, ale wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, po dokonaniu którego i bezskutecznym upływie terminu do usunięcia naruszenia lub też po odmowie zmiany stanowiska ze strony organu przysługuje zainteresowanemu skarga do sądu administracyjnego* (s. 203 wskazanej publikacji).

Piotr Sitniewski wskazał, iż Powiadomienie o wysokości kosztów może zostać zaskarżone do WSA, ponieważ orzecznictwo sądowe uznaje tę czynność za podlegającą kognicji sądu administracyjnego [P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 218]. Autor przywołał w tym zakresie na poparcie swoich tez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2008 r. (sygn. akt I OSK 581/07) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 grudnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wa 850/07).

Z kolei Irena Kamińska oraz Mirosława Rozbicka-Ostrowska konstatują, iż *zaakceptować trzeba tę linię orzecznictwa, według której ustalenie wysokości opłat za dostęp do informacji publicznej (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.) następuje w drodze aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa* [I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 204]. Autorki z kolei przywołują wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., (sygn. akt II SA/Wa 459/07).

Kamil Klonowski wśród przykładów innych aktów z zakresu administracji publicznej wymienia *expressis verbis*, że akty te dotyczą w *sytuacjach określonych ustawami – ustalenie opłat administracyjnych, np. ustalenie opłaty za dostęp do informacji publicznej na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (K. Klonowski, *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 5/2012).

## II.

Odnosząc się do prawidłowości nałożenia opłaty pragnę wskazać co następuje. Podmioty publiczne (lub realizujące zadania publiczne albo wykorzystujące mienie publiczne) są na mocy art. 61 Konstytucji RP



oraz przepisów UDIP zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Podmioty zobowiązane – z uwagi na wskazaną podstawę konstytucyjną oraz ustawową – muszą mieć świadomość nałożonych na nie obowiązków i wobec tego antycypować konieczność podjęcia czynności związanych z udostępnianiem informacji publicznych, w tym konieczność udostępniania informacji publicznej na wniosek na podstawie art. 10 ust. 1 UDIP.

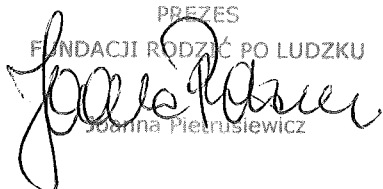
Z naciskiem należy wskazać, że jedną z zasad dostępu do informacji publicznej na podstawie UDIP jest zasada bezpłatności. Wynika ona z przepisu art. 7 ust. 2 UDIP, który stanowi o tym, że dostęp do informacji jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15. Wobec tego zasadą jest bezpłatność, zaś wyjątkiem odpłatność. Zgodnie z regułami wykładni prawa, wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*). Podmioty zobowiązane powinny zatem zadbać o właściwą organizację pracy i przedsięwzięcie czynności, które pozwolą urzeczywistnić bezpłatność dostępu i dzięki którym nie będzie konieczne wyznaczanie opłat za dostęp do informacji publicznej.

Podmioty zobowiązane mają prawną i instytucjonalną możliwość uniknięcia ponoszenia kosztów związanych z dostępem do informacji publicznej. Stanowi ją udostępnianie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na podstawie art. 8 ust. 2 i 3 UDIP. Co istotne, informacje udostępnione w BIP nie muszą być udostępniane na wniosek (co wynika *a contrario* z art. 10 ust. 1 UDIP, zgodnie z którym informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP, jest udostępniana na wniosek). Udostępnianie informacji publicznych w BIP pozwala uniknąć dodatkowych kosztów, bowiem informacje publiczne mogą być sukcesywnie udostępniane w BIP. Z tej możliwości jednakże nie wykorzystano.

W związku z powyższym, niezależnie od wskazania, że opłata została nałożona za udostępnienie informacji w innej formie, niż wynikające z wniosku, to należy wskazać, że opłata nie spełnia warunków z art. 15 ust. 1 UDIP. Za uznaniem wydruku za zwyczajny (a nie „dodatkowy”) koszt przemawia brzmienie art. 12 ust. 1 pkt. 1 UDIP. Przepis ten stanowi o tym, że podmiot udostępniający informację publiczną jest zobowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk.

Nadto należy wskazać, że prawidłowe kwestionowanie zasadności wyznaczonej opłaty albo jej wysokości wymaga po stronie SPZOZ wykazania jakie to czynniki brał pod uwagę przy wyznaczaniu opłaty oraz koniecznie musi uprawdopodobnić, że są to koszty dodatkowe, a nie zwyczajne. Inaczej Fundacja nie ma możliwości kwestionowania 1200,00 zł, które to jak się zdaje SPZOZ wskazał arbitralnie.

W związku z powyższym Fundacja wnosi jak we wstępie.

PREZES  
FUNDACJI RODZIĆ PO LUDZKU  
  
Joanna Pietrusiewicz