

Prawne aspekty nałożenia przez organ JST opłaty za udostępnienie informacji publicznej

dr Kazimierz Pawlik

radca prawny,

Wydział Społeczno-Ekonomiczny,

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Wprowadzenie.

Celem stworzenia instytucji dostępu do informacji publicznej do systemów prawnych poszczególnych państw było przede wszystkim zapewnienie realnych, zagwarantowanych prawem możliwości kontroli władz publicznych przez obywateli. Aksjologia informacji publicznej wiąże się zatem z demokratycznym systemem sprawowania władzy, w tym w szczególności z tzw. demokracją partycypacyjną. Już z tego założenia wynika, że korzystanie z prawa do informacji publicznej nie powinno wiązać się z takimi kosztami, które mogłyby realnie zniechęcać potencjalnych wnioskodawców do korzystania z omawianego prawa. Z drugiej jednak strony zasadne jest takie ukształtowanie instytucji dostępu do informacji publicznej, aby korzystanie z niej nie utrudniało bieżącej działalności podmiotów zobowiązanych do udostępniania w zakresie realizacji innych zadań przewidzianych ustawą czy wreszcie nie generowało konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych ze sposobem udostępnienia wskazanym

przez wnioskodawcę czy koniecznością przekształcenia informacji, które obciążałyby np. budżety komunalne. Zagwarantowaniu takiego „wyważenia” służyć ma przyjęta regulacja ustawowa podlegająca szerokiej interpretacji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Celem niniejszej ekspertyzy jest wyjaśnienie kluczowych pojęć związanych z możliwością nałożenia przez organ jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) opłaty odpowiadającej wspomnianym dodatkowym kosztom oraz przedstawienie prawidłowego przebiegu procedury, w ramach której koszty te mogą zostać nałożone na wnioskodawcę. Wyeksponowane zostaną również najczęstsze błędy popełniane przez dysponentów informacji przy okazji ustalania opłaty.

1. Ramy prawne.

Dostęp do informacji publicznej określany jest jako prawo polityczne i został zagwarantowany w art. 61 Konstytucji RP. Regulacja zawarta w ustawie zasadniczej w żadnym

miejscu nie odnosi się do kwestii finansowych związanych z realizacją indywidualnych wniosków zainteresowanych informacją publiczną. Regulację taką zawiera już ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip)¹. Najistotniejsze znaczenie dla przedmiotu niniejszej ekspertyzy mają art. 7 ust. 2 udip, który statuuje zasadę bezpłatności dostępu do informacji publicznej, oraz art. 15 udip zawierający jedyny wyjątek od tej zasady. Często podkreśla się, że przyjęta w ustawie reguła bezpłatności nie wynika z treści Konstytucji RP czy aktów prawa międzynarodowego wiążących Polskę, lecz jest uzasadniona aksjologicznie tym, że ewentualne wprowadzenie zasady odpłatności zniweczyłoby prawo powszechnego dostępu do informacji publicznej². Obowiązująca regulacja ustawowa przewiduje, że co do zasady dostęp do informacji publicznej nie powinien wiązać się z żadnymi opłatami a jedynie w przypadku, kiedy w związku ze wskazanym przez samego wnioskodawcę sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji na formę wskazaną we wniosku podmiot zobowiązany będzie musiał ponieść koszty o charakterze dodatkowym, to możliwe jest pobranie od wnioskodawcy opłaty odpowiadającej tym kosztom. W żadnym akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym nie uregulowano natomiast sposobu obliczania takich kosztów. Sama ustawa nie przewiduje również delegacji do przyjęcia uregulowania w powyższym zakresie w akcie rangi rozporządzenia. Zapewne przyjęcie, podobnie jak ma to miejsce w wielu innych państwach, pewnego cennika kosztów rzeczowych w akcie podustawowym zakończyłoby spory, które niekiedy powstają pomiędzy wnioskodawcą a dysponentem informacji publicznej.

W przypadku postępowań prowadzonych przed organami JST nie sposób nie wspomnieć o podejmowaniu prób stworzenia własnych regulacji prawnych na poziomie lokalnym określających konkretne opłaty związane w szczególności z przekształceniem udostępnianej informacji. Polegają one na ustalaniu zryczałtowanych opłat, np. za kserokopię określonego formatu, stanowiących pewne cenniki. Praktyka taka została zakwestionowana przez or-

gany nadzoru³ a wydawane przy tej okazji rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów zostały zaakceptowane także przez sądy administracyjne przy okazji rozpatrywania skarg organów JST na tego typu rozstrzygnięcia. Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01) ocenił, że rada gminy nie posiada upoważnienia do wydawaniu aktów, które przesądzałyby o odpłatności lub bezpłatności dostępu do informacji publicznej. W szczególności upoważnienie takie nie wynika z art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, który stanowi jedynie umocowanie rady gminy do określenia aspektów proceduralnych umożliwiających urzeczywistnienie prawa do informacji publicznej, np. określenie ogólnych reguł czy technicznych możliwości zapoznawania się z treścią informacji przez zainteresowanych⁵. W orzecznictwie zagadnienie to zostało rozwinięte o stwierdzenie, że upoważnienia takiego nie posiada nie tylko organ stanowiący, ale także organ wykonawczy gminy, np. wójt nie może w drodze zarządzenia ustalać jakiegokolwiek taryfy opłat za udostępnienie informacji⁶. Kwestii opłat za udostępnienie informacji publicznej przez organy JST nie można również regulować jakimikolwiek aktami kierownictwa wewnętrznego wydawanymi przez kierowników czy naczelników poszczególnych jednostek organizacyjnych. Wynika to z przyjęcia zasady indywidualizacji opłaty za udostępnienie informacji, która wyklucza wprowadzenie i stosowanie przez organy JST cenników czy stawek ryczałtowych. Na marginesie można jednak zauważyć, że niektóre orzeczenia starają się liberalizować ugruntowaną już linię orzeczniczą, wskazując na możliwość istnienia zarządzeń wójtów w omawianym zakresie, które jednak powinny być stosowane wyłącznie jako akty wewnętrzne, pomocnicze, mające ułatwić zindywidualizowanie opłaty za udostępnienie informacji publicznej⁷. Nigdy tego typu akty nie mogą być jednak bezpośrednią podstawą do ustalenia wysokości opłaty, ponieważ było-

1 Tekst jednolity (dalej: t.j.): Dz.U. z 2020 r. poz. 2176.

2 Por. K. Kędzierska, *Opłaty związane z dostępem do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 2/2016, s. 15.

3 Np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.04.2017, sygn. akt PN.4131.129.2017.

4 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372.

5 Por. wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2013, II SA/Gd 676/13, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

6 Por. wyrok WSA w Łodzi z 19.04.2019, sygn. akt II SA/Łd 44/17, CBOSA.

7 Por. wyrok NSA z 12.05.2016, sygn. akt I OSK 1992/14, CBOSA.

by to wprost sprzeczne z zasadą indywidualizacji opłaty za udostępnienie informacji.

2. Zasada bezpłatności.

Ze względu na cel pozyskiwania informacji publicznej ustawodawca zdecydował się w art. 7 ust. 2 udip na wprowadzenie zasady bezpłatności dostępu do informacji, co nie może jednak być utożsamiane z bezkosztowością dostępu do tej informacji⁸. Oznacza to, że pewne koszty wyjątkowo mogą zostać uznane za dodatkowe, co może prowadzić do zastosowania opłaty za udostępnienie informacji generującej takie koszty. Muszą to być jednak koszty realne, poniesione wyłącznie celem udostępnienia informacji w sposób wskazany we wniosku lub celem przekształcenia informacji na formę wskazaną przez wnioskodawcę. W szczególności nie mogą zapewniać jakiegokolwiek zysku dla podmiotu zobowiązanego do udostępnienia⁹ a zgodnie z wyrokiem NSA z 18 kwietnia 2018 r. (sygn. akt I OSK 243/18) nie mogą mieć charakteru zaporowego, co skutkowałoby faktycznym pozbawieniem strony prawa do uzyskania informacji o działalności podmiotów publicznych. Stosowanie tego typu opłat byłoby wprost sprzeczne z zasadą bezpłatności. Ponadto w sytuacjach wywołujących wątpliwości co do możliwości nałożenia opłaty za udostępnienie, skoro jej stosowanie ma charakter wyjątkowy, należy wątpliwości te rozstrzygać na korzyść bezpłatności dostępu do informacji.

Należy uznać, że niektóre sposoby udostępnienia informacji publicznej nie mogą generować dodatkowych kosztów, którymi należałoby obciążyć wnioskodawcę. Dotyczy to m.in. udostępnienia poprzez umożliwienia wglądu do nośnika informacji publicznej (ewentualnie kopii tego nośnika) w siedzibie organu czy wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. NSA w wyroku z 7 listopada 2019 r. (sygn. akt I OSK 547/18) zwrócił ponadto uwagę, że niedopuszczalne jest pobranie opłaty w przypadku spełnienia przesłanki z art. 10 ust. 2 udip, tj. informacji pub-

licznej, która może być niezwłocznie udostępniona lub jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Nie powinno się pobierać również, co do zasady, opłaty za informację znajdującą się w zasobach elektronicznych podmiotu zobowiązanego. W szczególności wykorzystanie istniejącej bazy danych zwykle nie będzie wymagało „ponadnormatywnego” zaangażowania czasu pracy pracownika, choć nie można wykluczyć, że konieczne stanie się uwzględnienie kosztów rzeczowych, np. związanych z wydrukami z takiej bazy danych.

3. Pojęcia ustawowe: sposobu udostępnienia oraz przekształcenia informacji.

Podstawą do nałożenia przez organ JST opłaty za udostępnienie informacji publicznej jest ustalenie, że to właśnie ze względu na wskazany przez wnioskodawcę sposób udostępnienia albo konieczność przekształcenia informacji na konkretną formę powstaną dodatkowe koszty. Zasadne jest więc w pierwszej kolejności wyjaśnienie stosowanych przez ustawodawcę pojęć. Sposób udostępnienia należy przede wszystkim utożsamiać z trybem komunikacji z wnioskodawcą, np. odpowiedź ustna, pisemna zwykła, elektroniczna, elektroniczna z wykorzystaniem e-PUA-Pu¹⁰. Oznacza on, w jaki sposób wnioskodawca chciałby uzyskać poszukiwaną informację. Orzecznictwo wskazuje, że takim sposobem może być właśnie doręczenie na wskazany adres, wysłanie pocztą elektroniczną, wysłanie przy pomocy ePUAP czy odebranie na miejscu w siedzibie podmiotu zobowiązanego albo wgląd do dokumentu również w siedzibie organu¹¹. Przekształcenie informacji w formę oznaczoną we wniosku oznacza w praktyce przeniesienie jej na inny nośnik niż ten, na których informacja znajdowała się dotychczas. Podkreśla się, że przekształcenie na ogół wiąże się ze zmianą nośnika (np. wykonaniem zdjęcia, skanu, kserokopii), tj. zmianą formy a nie postaci czy treści informacji¹². Pojęcie przekształcenia może jednak także odnosić się do pozbawienia kopii nośnika informacji

8 Por. P. Sitniewski, *Koszty dostępu do informacji publicznej – analiza badań regulacji w Polsce*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 4/2019, s. 41.

9 Por. wyrok WSA w Łodzi z 15.09.2014, II SA/Łd 487/16, CBOSA.

10 Por. M. Brzozowska-Pasieka, K. Pawlik, *Dostęp do informacji publicznej w instytucjach kultury*, W-wa 2019, s. 45-46.

11 Por. wyrok WSA w Poznaniu z 3.04.2021, IV SAB/Po 5/21, CBOSA.

12 Por. wyrok WSA w Lublinie z 22.07.2020, II SA/Lu 338/20, CBOSA.

danych chronionych odrębną ustawą, co może angażować środki materialne i osobowe podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji¹³. Przy takim ujęciu przekształcenie nie będzie wiązało się wyłącznie z technicznym powieleniem odwzorowania informacji na kopii nośnika, ale niekiedy będzie wymagało dokonania zaawansowanego procesu anonimizacji. Proces ten może być czasochłonny i powodować konieczność znacznie większego zaangażowania pracowników niż samo proste powielenie udostępnianych danych. Stąd, choć stanowisko takie bywa kwestionowane, należy uznać, że konieczność przeprowadzenia szerokiej anonimizacji, np. dotyczącej wielu udostępnianych dokumentów, jako forma przekształcenia również może uzasadniać naliczenie opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom o charakterze osobowym (pracowniczym), jeśli jej dokonanie wymaga zaangażowania pracownika poza urzędowymi godzinami pracy organu.

Należy pamiętać, że ustawodawca tylko w przypadku, kiedy wskazany sposób udostępnienia lub konieczność przekształcenia informacji zgodnie z wnioskiem powoduje powstanie dodatkowych kosztów, zezwolił na odstąpienie od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej. Dlatego przypadki uzasadniające pobranie opłaty powinny podlegać wykładni zawężającej¹⁴. Tym bardziej nie jest dopuszczalne stosowanie innych niż wynikające z ustawy przesłanek, które miałyby uzasadniać pobranie opłaty. W szczególności nie ma miejsca przy stosowaniu omawianej instytucji na pewne elementy ocen subiektywnych. Przykładowo, dla zasadności naliczenia opłaty nie powinna mieć żadnego znaczenia ocena intencji wnioskodawcy. Dość istotnym, coraz częściej dostrzeganym problemem w sprawach o dostęp do informacji publicznej, jest nadużywanie prawa do tej informacji przez wnioskodawców. W takim jednak przypadku ustalenie nadużycia prawa do informacji powinno prowadzić do uznania, że wnioskowana informacja nie ma charakteru informacji publicznej. Organ zobowiązany jest do poinformowania w drodze czynności materialno-technicznej o uznaniu wnioskowanej informacji za niepubliczną, co kończy postępowanie w sprawie. Nie może natomiast zastosować z tego powodu

opłaty za udostępnienie, ponieważ zgodnie z art. 15 ust. 1 udiop omawiana opłata dotyczy tylko udostępniania informacji publicznej, nie zaś niepublicznej.

4. Koszty dodatkowe: rzeczowe oraz osobowe.

Ustawodawca konstruując wyjątek od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej posłużył się pojęciem kosztów dodatkowych powstających po stronie dysponenta informacji. Już powyższe pozwala na wyróżnienie dwóch rodzajów kosztów: zwyczajnych oraz właśnie dodatkowych. NSA w wyroku z 26 maja 2021 r. (sygn. akt III OSK 411/21) podkreślił, że nie chodzi zatem o wszelkie koszty związane z rozpoznaniem wniosku o dostęp do informacji, ale wyłącznie koszty przekraczające normalny koszt funkcjonowania bazy technicznej i zasobów ludzkich (pracowniczych) organu. Innymi słowy, koszt dodatkowy to rzeczywisty wydatek poniesiony ponad koszty funkcjonowania urzędu związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji publicznej¹⁵. Słuszne jest stwierdzenie, że o koszcie dodatkowym można mówić w przypadku jednoczesnego spełnienia dwóch przesłanek: określenia przez wnioskodawcę sposobu przekazania informacji oraz faktycznego istnienia dodatkowych kosztów związanych ze sposobem udostępnienia informacji¹⁶. Oznacza to, że jeśli wnioskodawca nie wskazał, w jaki sposób poszukiwana informacja ma zostać mu przekazana (pierwsza przesłanka), to nie ma możliwości naliczenia opłaty. Podobnie wskazanie sposobu przekazania informacji, który nie generuje faktycznie dodatkowych kosztów (druga przesłanka), czyni bezprzedmiotowym ustalenie i nałożenie opłaty. Koszty o charakterze dodatkowym nie są generowane m.in. w przypadku korzystania z już wcześniej udostępnionych informacji w BIP, centralnym repozytorium, w ramach wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z wyborów powszechnych czy dostępu do materiałów, w tym audio-wizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te

13 Por. wyrok NSA z 16.03.2021, III OSK 264/21, CBOSA.

14 Por. wyrok WSA w Łodzi z 19.04.2012, II SA/Łd 44/17, CBOSA.

15 Por. wyrok NSA z 16.03.2021, sygn. akt III OSK 264/21, CBOSA.

16 Por. wyrok NSA z 28.03.2019, I OSK 1302/17, CBOSA.

posiedzenia¹⁷. Podobnie zwykle nie powstają dodatkowe koszty udostępnienia, jeśli adresat wniosku ma odpowiedzieć na pytania zawarte we wniosku w oparciu o posiadaną dokumentację¹⁸, chyba że wiązałyby się to z koniecznością ponadnormatywnego zatrudnienia pracownika, który poszukiwałby takiej informacji. Dodatkowy charakter kosztów nie może być również oceniany z perspektywy podstawowego profilu działalności podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, co w praktyce powoduje przyjmowanie wielu uproszczeń kwestionowanych później przez sądy administracyjne. Dlatego podmiot leczniczy czy samorządowa instytucja kultury nie może skutecznie zakwalifikować wniosku o dostęp do informacji publicznej jako powodującego dodatkowe koszty tylko dlatego, że rozpatrywanie takich wniosków nie należy do podstawowego celu powołania instytucji. Przyjęcie takiego uproszczenia powodowałoby przecież, że każdy wniosek o dostęp do informacji publicznej kierowany do takiego podmiotu musiałby zostać uznany za generujący dodatkową pracę. Tymczasem każdy podmiot wskazany w art. 4 udip jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej i jest to jeden z ustawowych obowiązków takiego podmiotu. Na marginesie można w tym miejscu dodać, że nie ma w Polsce organów, których podstawowym profilem działalności byłoby udostępnianie informacji publicznej.

Koszty dodatkowe można podzielić na koszty rzeczowe (materiałowe) oraz osobowe (pracownicze). Zasadność nałożenia opłaty odpowiadającej pierwszym z tych kosztów nigdy nie była podważana i od początku funkcjonowania ustawy akceptowane było stanowisko o możliwości obciążenia wnioskodawcy kosztami odpowiadającymi wartości materiałów użytych do udostępnienia informacji publicznej, np. nośników, na których zapisywana jest informacja, kosztów ich zapisania itd. W każdym przypadku koszty te powinny zostać dokładnie wskazane nie przez koszt szacunkowy, np. koszt wykonania kserokopii jednej strony określonego formatu, ale poprzez wskazanie poszczególnych składowych takiego kosztu finalnego. W podanym przykładzie należałoby uwzględnić takie czynni-

ki wpływające na koszt finalny jak koszt zakupu papieru, tuszu lub tonera oraz zużycia energii elektrycznej przez kserokopiarkę¹⁹, a nawet teoretycznie koszt amortyzacji urządzeń wykorzystywanych w procesie udostępniania informacji²⁰. Uwzględnienie kosztów rzeczowych dotyczy wyłącznie bezpośredniego zużycia materiałów i energii na potrzeby udostępnienia informacji przez pracowników organu zobowiązanego. Nie jest natomiast możliwe zlecenie wykonania usługi przekształcenia informacji celem udostępnienia, np. sporządzenia kserokopii czy skanów dokumentów, podmiotowi zewnętrznemu i na tej podstawie nałożenie opłaty odpowiadającej wysokości faktury wystawionej przez podmiot wykonujący zlecenie organowi. Nie będzie to możliwe także w przypadku niedysponowania przez dysponenta informacji odpowiednimi środkami technicznymi umożliwiającymi realizację wniosku, np. skanerem wielkoformatowym umożliwiającym przekształcenie mapy dużego formatu na formę elektroniczną. Na marginesie można zwrócić uwagę, że niedysponowanie odpowiednimi środkami technicznymi przez organ zobowiązany do udostępniania informacji publicznej nie jest podstawą do zlecenia w tym zakresie usługi podmiotowi zewnętrznemu, lecz w związku z treścią art. 14 ust. 2 udip może prowadzić do umorzenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Wśród kosztów rzeczowych wątpliwy charakter mają koszty korespondencji kierowanej przez organ do wnioskodawcy. WSA w Gdańsku w wyroku z 15 października 2014 r. (sygn. akt II SA/Gd 536/14) wskazał, że koszty doręczania korespondencji, także w sprawach dostępu do informacji publicznej, mieszczą się w sferze normalnych kosztów związanych z realizacją przez organ jego zadań. Z uwagi jednak na treść art. 15 ust. 1 udip wydaje się, że można obciążyć wnioskodawcę kosztami dodatkowymi wynikającymi ze wskazanego przez wnioskodawcę sposobu doręczenia nośnika informacji publicznej, np. uwzględnić jako koszt dodatkowy opłatę pocztową za przesyłkę, w której przekazywana jest przygotowana informacja publiczna, z którą wiązać się dodatkowe koszty. Nie można jednak uznać

17 Por. wyrok WSA w Warszawie z 8.05.2019, II SA/Wa 1312/18, CBOSA.

18 Por. wyrok WSA w Łodzi z 20.05.2020, II SA/Łd 23/20, CBOSA.

19 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 27.02.2019, IV SA/Wr 18/19, CBOSA.

20 Por. postanowienie WSA w Poznaniu z 10.11.2016, sygn. akt II SA/Po 688/16, CBOSA.

za koszt dodatkowy kosztu korespondencji zawierającej powiadomienie o opłacie odpowiadającej dodatkowym kosztom kierowanej na podstawie art. 15 ust. 2 u.d.p. Celna jest przy tym ogólna uwaga wyrażona w orzecznictwie, że w pewnych wypadkach może okazać się, iż koszty korespondowania z wnioskodawcą w sprawie ustalenia kosztów dodatkowych mogą być wyższe niż same dodatkowe koszty udostępnienia²¹. Skoro te pierwsze koszty nie będą mogły zostać uznane za dodatkowe, to ustalenie opłaty może okazać się nieracjonalne a organ powinien w drodze czynności materialno-technicznej udostępnić informację zgodnie z wnioskiem.

W zakresie uwzględnienia kosztów osobowych (pracowniczych) orzecznictwo wykazuje się znaczenie większą ostrożnością²², wskazując na konieczność jeszcze dokładniejszego wykazania dodatkowego charakteru tego typu kosztów. Opłata mająca na celu pokrycie kosztów osobowych nie może w szczególności prowadzić do przerzucenia na wnioskodawcę ułamka normalnych kosztów zatrudnienia pracowników. Koszty osobowe mogą zostać potraktowane jako dodatkowe, jeśli konieczność zatrudnienia dodatkowego pracownika albo wypłaty nadgodzin pracownikowi organu wynika ze specjalnej, szczególnej formy lub wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji²³. Warto podkreślić, że czynności związane z udostępnianiem informacji co do zasady powinny być wykonywane w normalnym czasie pracy pracowników organu jako jedno z podstawowych zadań²⁴. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 4 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Go 118/18) zwrócił uwagę, że organy JST oraz jednostki pomocnicze powinny uwzględniać konieczność takiej organizacji funkcjonowania, aby zapewnić możliwość odpowiadania na wnioski o dostęp do informacji publicznej. W konsekwencji koszty pracy pra-

cowników takich jednostek nie będą stanowiły kosztów dodatkowych, lecz zwykłe koszty realizacji ustawowego obowiązku. Dlatego pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie możliwe będzie jedynie po godzinach normalnej pracy pracownika²⁵. Należy przy tym w szczególności zadbać o wykazanie, że specyfika wniosku uniemożliwia jego realizację w czasie standardowych godzin pracy dysponenta informacji oraz prawidłowo przedstawić i wyliczyć koszty osobowe. To ostatnie będzie polegało na określeniu czynności, które będzie musiał podjąć pracownik poza standardowymi godzinami pracy, czasu koniecznego na wykonanie tych czynności oraz stawki godzinowej za pracę konkretnego pracownika. Ze względu na potrzeby dowodowe, na wypadek zakwestionowania sposobu obliczenia dodatkowych kosztów, można zawrzeć odrębną umowę na wykonanie dodatkowej pracy z pracownikiem, który sprawnie porusza się w dokumentacji koniecznej do przeanalizowania celem udostępnienia informacji i w sposób rzetelny potrafi przygotować i sporządzić wnioskowaną informację do udostępnienia²⁶. Na marginesie warto zauważyć, że konieczność wykonywania dodatkowej pracy przez pracownika dysponenta informacji publicznej poza urzędowymi godzinami funkcjonowania urzędu obsługującego organ może oznaczać, że wnioskowana informacja ma charakter przetworzony. Taka kwalifikacja powinna doprowadzić najpierw do wezwania wnioskodawcy w trybie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. do wykazania istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem. Dopiero w przypadku wykazania przez wnioskodawcę istnienia takiego interesu można podjąć czynności zmierzające do ustalenia opłaty. Przyjęcie odwrotnej kolejności byłoby nieracjonalne, ponieważ dysponent informacji nie mógłby udostępnić informacji przetworzonej, nawet w przypadku opłacenia dodatkowych kosztów jej udostępnienia, jeśli wnioskodawca nie potwierdziłby spełnienia powyższej przesłanki.

21 Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 6.05.2016, II SAB/Rz 18/16, CBO-SA.

22 Wcześniejsze orzeczenia sądów administracyjnych zdawały się nawet negować możliwość uwzględniania kosztów osobowych. Jako przykład można wskazać na wyrok WSA w Białymstoku z 23 września 2014 r. (sygn. akt II SAB/Bk 46/11), który uznał, że dodatkowych kosztów nie można utożsamiać z kosztami dodatkowej aktywności organu lub jego pracowników (np. konieczności wykonania dodatkowej pracy), ale z poniesieniem rzeczywistych kosztów (np. kopiowania dokumentów).

23 Por. wyrok NSA z 16.03.2021, III OSK 264/21, CBOSA.

24 Por. wyrok WSA w Opolu z 27.10.2015, II SA/Op 428/15, CBOSA.

25 Por. wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2010, II SAB/Wa 113/10, CBOSA.

26 Por. wyrok WSA w Opolu z 18.09.2018, II SA/Op 259/18, CBOSA.

5. Procedura nałożenia opłaty.

Podstawowym pytaniem, na jakie należy odpowiedzieć jeszcze przed zastosowaniem rozwiązań umożliwiających nałożenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej, jest pytanie o to, czy w konkretnym stanie faktycznym obciążyć wnioskodawcę obowiązkiem zwrotu kosztów dodatkowych. Powyższe pytanie nie odnosi się do omówionych wcześniej przesłanek ustawowych nałożenia opłaty. W przypadku ich niewystąpienia z uwagi na zasadę bezpłatności dostępu do informacji nie jest możliwe zastosowanie analizowanej opłaty. Natomiast nawet ustalenie, że ze względu na wskazany sposób udostępnienia lub konieczność przekształcenia informacji powstaną dodatkowe koszty organ może zrezygnować z nałożenia obowiązku ich zwrotu przez wnioskodawcę. Zastosowanie opłaty jest bowiem uprawnieniem a nie obowiązkiem dysponenta informacji publicznej i ponadto uprawnieniem o charakterze wyjątkowym i niezależnym od zakwalifikowania informacji jako prostej lub przetworzonej²⁷. Rezygnacja z nałożenia opłaty powinna zwłaszcza zostać rozważona przy niewielkich kosztach dodatkowych, w przypadku których same koszty korespondencji z wnioskodawcą w sprawie nałożenia opłaty mogą okazać się wyższe niż ustalona opłata. Z drugiej jednak strony przy wnioskach, których realizacja będzie kosztochłonna, uznać należy, że organ JST w trosce o zapewnienie właściwego gospodarowania środkami publicznymi powinien zastosować opłatę.

Postępowanie inicjowane wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej powinno być postrzegane jako odmienne od „klasycznego” postępowania administracyjnego regulowanego przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁸. Zgodnie z art. 16 ust. 2 udip przepisy ogólnego postępowania administracyjnego stosowane są w sprawach o dostęp do informacji publicznej tylko wyjątkowo, jeśli w sprawie zachodzi prawdopodobieństwo wydania decyzji administracyjnej o odmowie dostępu do informacji lub o umorzeniu postępowania. Podstawowa różnica, wielokrotnie artykułowana w orzecznictwie sądów administracyjnych,

polega na znacznym odformalizowaniu postępowania²⁹, czego przejawem jest m.in. ograniczenie wymagań stawianych wnioskowi czy wyłącznie wyjątkowe stosowanie decyzji administracyjnej jako formy zakończenia postępowania dostępowego, które w większości wypadków kończy się jedynie czynnością materialno-techniczną. Wskazane odformalizowanie niewątpliwie upraszcza całe postępowanie, ale w przypadku wniosków, których realizacja wiąże się z powstaniem dodatkowych kosztów, może stwarzać i w praktyce często stwarza istotne trudności dla dysponentów informacji zwłaszcza w zakresie zapewnienia możliwości wyegzekwowania w przyszłości należnej opłaty. W dalszej części niniejszego punktu przedstawiony zostanie proponowany przebieg postępowania z uwzględnieniem wskazanych trudności.

Wnioskowy dostęp do informacji publicznej inicjowany jest skutecznym złożeniem wniosku do dysponenta tej informacji. Z uwagi na wskazane odformalizowanie wniosków nie musi w praktyce spełniać żadnych wymagań poza wskazaniem przedmiotu wniosku (poszukiwanej informacji) oraz kanału komunikacji (pismo, korespondencja elektroniczna, powiadomienie ustne itd.), za pomocą którego wnioskodawca oczekuje odpowiedzi. W szczególności wniosek nie musi wskazywać tożsamości wnioskującego (wniosek anonimowy) ani jego pełnego adresu, co zwłaszcza dotyczy wniosków składanych w formie elektronicznej. Jednocześnie wniosek co do zakresu rzeczowego poszukiwanej informacji czy sposobu jej udostępnienia jest wiążący dla organu, do którego został skierowany. Sposób udostępnienia może zaś powodować konieczność poniesienia dodatkowych kosztów. Jeżeli taki wniosek ma jednocześnie charakter anonimowy, to dysponent informacji powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia danych wnioskodawcy celem skierowania do niego korespondencji informującej o wysokości opłaty zgodnie z art. 15 ust. 2 udip. W obowiązujących regulacjach brak jednak podstawy prawnej do wystosowania wezwania do wnioskodawcy. Ze względu na wyjątkowe zastosowanie przepisów KPA do procedury dostępowej brak wskazania danych wnioskodawcy nie może być oceniany z perspektywy wymagań stawianych pismu kierowanemu do organu

27 Por. wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2014, II SA/Wa 2396/13, CBOSA.

28 T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

29 Por. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, W-wa 2020, s. 17.

administracji publicznej a określonych w art. 63 KPA. Nie można w konsekwencji wezwać wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 KPA do usunięcia braków formalnych pisma pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania. Zastosowanie powyższej podstawy jest natomiast możliwe, jeśli jednocześnie postępowanie dostępowe mogłoby zakończyć się decyzją administracyjną, np. ze względu na zakwalifikowanie informacji jako przetworzonej. W orzecznictwie często podkreśla się, że adresat wniosku powinien wezwać wnioskodawcę do ujawnienia swoich pełnych danych w trzech przypadkach: konieczności wydania decyzji administracyjnej o odmowie dostępu do informacji, decyzji o umorzeniu postępowania dostępowego oraz nałożeniu na wnioskodawcę opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom udostępnienia. Wyłącznie jednak w dwóch pierwszych przypadkach możliwe jest zastosowanie do wezwania przepisów KPA³⁰. W ostatnim przypadku, będącym przedmiotem niniejszego opracowania, orzecznictwo pozostaje zgodne co do tego, że wniosek nie może pozostać anonimowy. Przemawiają za tym również względy pragmatyczne. Dysponent informacji publicznej, wydając środki publiczne na pokrycie dodatkowych kosztów udostępnienia informacji publicznej, powinien zagwarantować możliwość także przymusowego wyegzekwowania opłaty za jej udostępnienie, co nie byłoby możliwe, jeśli nieznanne pozostałyby personalia wnioskodawcy.

Ze względu na wspomniane ograniczenie stosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego nadanie dalszego biegu wnioskowi, którego realizacja będzie wiązała się z dodatkowymi kosztami, nie oznacza formalnego wszczęcia postępowania, o którym powinny zostać w trybie art. 61 § 4 KPA zawiadomione strony. Wspomniane koszty nie mogą również powodować wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie

30 Mylące z tej perspektywy mogą być orzeczenia sądów administracyjnych wskazujące, że regulacji ogólnego postępowania administracyjnego nie stosuje się, jeśli organ dysponuje żadaną informacją publiczną i istnieje podstawa do jej udostępnienia bez opłat, np. wyrok NSA z 27.03.2018, I OSK 1701/16, CBOSA. Powyższe stwierdzenie może bowiem sugerować *a contrario*, że przepisy KPA należy stosować w przypadku konieczności nałożenia opłaty, co nie znajduje jednak uzasadnienia z perspektywy art. 16 ust. 2 udip, choć niektóre orzeczenia wskazują nawet wprost, że zastosowanie art. 15 ust. 2 udip powoduje także konieczność zastosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego, np. wyrok WSA w Krakowie z 6.05.2014, sygn. akt II SAB/Kr 80/14, CBOSA.

art.61a KPA, nawet jeśli byłoby wiadome, że wnioskodawca nie zamierza uiścić opłaty odpowiadającej tym kosztom. Natomiast podstawowym obowiązkiem adresata wniosku jest poinformowanie wnioskodawcy o dodatkowych kosztach w trybie art. 15 ust. 2 udip. W praktyce, jeśli tylko nie wystąpił opisany w poprzednim akapicie problem wynikający z podania niepełnych danych wnioskodawcy, pismo skierowane na podstawie art. 15 udip jest pierwszym pismem kierowanym do wnioskodawcy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 10 stycznia 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 898/13) powiadomienie takie skierowane do wnioskodawcy w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku kreuje zobowiązanie o charakterze finansowym. Ustawodawca nie wskazuje formy ani tytułu, jaki należy nadać takiej korespondencji. Orzecznictwo wskazuje przykładowo, że może być to m.in. „zawiadomienie”, „wezwanie”, „zarządzenie”, „informacja” czy nawet „postanowienie”³¹ a może nawet nie zawierać określonej formy i stanowić pismo skierowane do wnioskodawcy³². Funkcję pisma kierowanego na podstawie art. 15 ust. 2 udip należy rozpatrywać w aspekcie informacyjnym i gwarancyjnym³³. Na jego podstawie wnioskodawca ma uzyskać wiedzę, że z realizacją wniosku o dostęp do informacji będzie wiązała się opłata oraz w jaki sposób została ona wyliczona, natomiast możliwe jest jej uniknięcie w przypadku cofnięcia lub modyfikacji wniosku. Z tym ostatnim orzecznictwo wiąże gwarancyjny charakter wspomnianego pisma wobec wnioskodawcy, który nie powinien zostać zaskoczony koniecznością poniesienia opłaty, tym bardziej że co do zasady dostęp do informacji publicznej z uwagi na art. 7 ust. 2 udip jest bezpłatny. W terminie 14 dni od dnia odebrania korespondencji informującej o opłacie wnioskodawca może poinformować organ o zmianie złożonego wniosku w aspekcie, który spowodował konieczność naliczenia opłaty. Przykładowo, zamiast udostępnienia kserokopii większej liczby dokumentów wnioskodawca może wskazać, że skorzysta z możliwości wglądu do dokumentów w siedzibie organu, co jest zawsze bezkosztową

31 Por. wyrok WSA w Łodzi z 20.05.2020, sygn. akt II SA/Łd 23/20, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 19.08.2015, sygn. akt IV SA/Gl 294/15, CBOSA.

32 Por. wyrok NSA z 6.02.2015, sygn. akt I OSK 228/15, CBOSA.

33 Por. wyrok WSA w Warszawie z 3.02.2015, sygn. akt II SA/Wa 1266/14, CBOSA.

formą udostępnienia informacji. Możliwość modyfikacji wniosku na skutek poinformowania o wysokości opłaty stanowi również zabezpieczenie przed sytuacją, w której wysokość kosztów stanowiłaby wyłączną i bezpośrednią przeszkodę w pozyskaniu informacji. Ze względu na omawiany charakter powiadomienia nie jest dopuszczalne jednoczesne przesłanie informacji o dodatkowych kosztach wraz z udostępnieniem informacji generującej te koszty, ponieważ uniemożliwiłoby to w praktyce wnioskodawcy modyfikację wniosku celem uniknięcia konieczności poniesienia kosztów³⁴. Powiadomienie wnioskodawcy o wysokości opłaty skutkuje również odroczeniem udzielenia odpowiedzi, ale tylko o 14 dni, nie zwalniając dysponenta informacji z tego obowiązku³⁵. W praktyce zabezpiecza zatem także organ będący adresatem wniosku przed ewentualnym zarzutem bezczynności. Warto przy tym podkreślić, że odroczenie terminu udzielenia odpowiedzi dotyczy wyłącznie pierwszego powiadomienia skierowanego do wnioskodawcy na podstawie art. 15 ust. 2 udip. Ustawa nie przewiduje możliwości ponawiania kierowanych przez podmiot zobowiązany do wnioskodawcy informacji o wysokości opłaty a ewentualne ponowne skierowanie pisma do wnioskodawcy nie będzie chroniło przed zarzutem bezczynności organu, który nie udostępnia żądanej informacji³⁶. NSA w wyroku z 6 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 228/15) zwrócił ponadto uwagę, że korespondencji kierowanej do wnioskodawcy na podstawie art. 15 udip nie można przypisywać wyłącznie informacyjnego charakteru, ponieważ uzewnętrznia uprawnienie organu do pobrania od wnioskodawcy opłaty przez co organ kształtuje w tym zakresie obowiązki fiskalne wnioskodawcy, o ile nie dojdzie do cofnięcia wniosku lub jego modyfikacji. W świetle wskazanego orzeczenia powiadomienie może być w przyszłości przedmiotem roszczenia organu względem wnioskodawcy. Prawidłowe dokonanie zatem wskazanego powiadomienia ma istotne znaczenie nie tylko dla zagwarantowania realizacji prawa do informacji publicznej, ale przede wszystkim jest niezbędne dla ewentualnego póź-

niejszego dochodzenia opłaty, jeśli nie zostałaby ona dobrowolnie uiszczona przez wnioskodawcę. Dlatego też do podstawowych elementów pisma można zaliczyć: wyjaśnienie, dlaczego wnioskowany sposób udostępnienia lub konieczność przekształcenia generuje dodatkowe koszty; dokładne wskazanie poszczególnych składników dodatkowych kosztów i sposobu ich wyliczenia oraz określenie sposobu wniesienia przez wnioskodawcę opłaty. Zwłaszcza dwa pierwsze elementy mają szczególnie istotny charakter, ponieważ mają przekonać wnioskodawcę o prawidłowości stanowiska organu oraz ewentualnie umożliwić kontrolę tego stanowiska przez sąd administracyjny w przypadku zakwestionowania np. sposobu wyliczenia opłaty. Częstym błędem, prowadzącym zwykle do przegrania przez organ sprawy przed sądem administracyjnym, jest podawanie w powiadomieniu wyłącznie sumarycznych kosztów a następnie uzasadnianie ich dopiero w odpowiedzi na skargę wnioskodawcy kwestionującego opłatę³⁷. Wszelkie nieprawidłowości zaistniałe na tym pierwszym etapie postępowania powodują w praktyce, że dysponent informacji początkowo kredytujący dodatkowe koszty jej udostępnienia zmuszony będzie do zaniechania dochodzenia opłaty, a więc w konsekwencji będzie musiał sam ponieść pełne koszty udostępnienia³⁸.

Dalsze działania organu wyznaczać będzie reakcja wnioskodawcy na zawiadomienie o konieczności poniesienia opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom. Praktyka wskazuje, że najczęściej występują cztery rodzaje takiej reakcji: bierność (brak reakcji), zakwestionowanie sposobu naliczenia opłaty, zmiana lub wycofanie wniosku, akceptacja opłaty. W pierwszym przypadku należy udostępnić informację zgodnie z pierwotnym wnioskiem³⁹, tj. w sposób generujący dodatkowe koszty. Ponieważ adresat wniosku nie może uzależniać udostępnienia informacji od wcześniejszego pokrycia opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom udostępnienia, to tak jak w przypadku odmowy zapłaty jak i w sytuacji milczenia wnioskodawcy dysponent informacji zobowiązany będzie

34 Por. wyrok WSA w Łodzi z 30.08.2017, II SA/Łd 315/17, CBOSA.

35 Por. wyrok WSA w Krakowie z 30.05.2018, sygn. akt II SAB/Kr 36/18, CBOSA.

36 Por. wyrok WSA w Poznaniu z 22.09.2016, sygn. akt II SAB/Po 64/16, CBOSA.

37 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.05.2018, II SA/Bd 1159/17, CBOSA.

38 Por. wyrok WSA w Łodzi z 30.08.2017, II SA/Łd315/17, CBOSA.

39 Por. wyrok WSA w Gdańsku z 2.12.2020, sygn. akt II SAB/Gd 53/20, CBOSA.

do jej udostępnienia⁴⁰. W praktyce oznacza to kredytowanie kosztów udostępnienia przez dysponenta informacji, który dopiero później będzie mógł we właściwym trybie domagać się zwrotu tych kosztów przez uiszczenie opłaty od wnioskodawcy. Obecnie pogląd o konieczności udostępnienia informacji publicznej bez względu na to, czy przed upływem 14 dni od powiadomienia opłata została uiszczona, jest dominujący w orzecznictwie oraz piśmiennictwie, choć wcześniej był on kwestionowany z uwagi na treść art. 7 ust. 2 u.dip wskazującego na wyjątek od bezpłatności dostępu wynikający z art. 15 u.dip⁴¹. Ewentualne więc wstrzymanie udostępnienia informacji publicznej do czasu wniesienia opłaty byłoby uznane za równoznaczne z powstaniem stanu bezczynności organu zobowiązanego. Zatem w przypadku braku odpowiedzi na pismo informujące o konieczności poniesienia opłaty informacja publiczna powinna zostać udostępniona zgodnie z wnioskiem a organ może podjąć działania zmierzające do wyegzekwowania tej opłaty. Za bardzo zbliżoną należy uznać sytuację, w której wnioskodawca podjąłby polemikę z dysponentem informacji, wskazując na brak zasadności zastosowania opłaty albo niewłaściwe jej obliczenie. Dysponent informacji może oczywiście zgodzić się z argumentami przedstawionymi przez wnioskodawcę i uznać, że w sprawie nie występują dodatkowe koszty albo powinny one zostać w inny sposób wyliczone. W tym drugim przypadku należałoby ponownie powiadomić w trybie art. 15 ust. 2 u.dip wnioskodawcę o zmodyfikowanej wysokości opłaty, ale należy pamiętać, że ze względu na sformułowane w cytowanym wcześniej orzecznictwie stanowisko ewentualne ponowne powiadomienie wnioskodawcy nie będzie już odraczało o kolejne 14 dni terminu na udostępnienie informacji przez jej dysponenta. Jeżeli natomiast organ uważa, że przesłanki do zastosowania opłaty zostały spełnione a opłata obliczona została w sposób prawidłowy, to pomimo jej zakwestionowania informacja powinna zostać udostępniona zgodnie z wnioskiem. Jeżeli natomiast na skutek powiadomienia wnioskodawca w terminie 14 dni zmieniłby wskazany wcześniej przez siebie

sposób lub formę udostępnienia informacji, to informacja powinna zostać udostępniona w drodze czynności materialno-technicznej zgodnie z tą modyfikacją. Teoretycznie jednak nowy wskazany sposób lub forma również może generować dodatkowe koszty. W takim przypadku wyjątkowo za zasadne należy uznać ponowne skierowanie do wnioskodawcy korespondencji w trybie art. 15 ust. 2 u.dip informującej o dodatkowych kosztach, aby umożliwić wnioskodawcy kolejną modyfikację. Wreszcie w odpowiedzi na powiadomienie o kosztach wnioskodawca może zaakceptować konieczność ich poniesienia i uiścić opłatę. Ten ostatni rodzaj reakcji jest optymalny dla dysponenta informacji, ponieważ powoduje, że nie będzie konieczne kredytowanie kosztów dodatkowych przez organ. Również w tym przypadku należy udostępnić wnioskowaną informację w drodze czynności materialno-technicznej.

Podsumowanie

Obowiązująca regulacja dostępu do informacji publicznej wprowadza zasadę bezpłatności dostępu do informacji, co nie oznacza całkowitej bezkosztowości pozyskania informacji dla wnioskodawcy. Jeżeli ze względu na wskazany przez wnioskodawcę sposób udostępnienia albo konieczność przekształcenia na formę wskazaną przez wnioskodawcę udostępnienie będzie wiązało się z powstaniem dodatkowych kosztów, to dysponent informacji może ustalić opłatę za jej udostępnienie. Opłata ta nie może spowodować wygenerowania jakiegokolwiek zysku po stronie dysponenta informacji a jej celem jest wyłącznie pokrycie dodatkowych kosztów udostępnienia. Na adresacie wniosku dostępowego ciąży obowiązek prawidłowego ustalenia i obliczenia tej opłaty przy starannym uwzględnieniu wszystkich kosztów składających się sumarycznie na koszty dodatkowe. Wnioskodawca powinien zostać poinformowany o poszczególnych składnikach kosztów, ich dodatkowym charakterze, wysokości opłaty wynikającej z tych kosztów oraz sposobie jej uiszczenia. Powiadomienie takie ma charakter gwarancyjny, ponieważ z jednej strony ma umożliwić wnioskodawcy zmianę sposobu lub formy udostępnienia na bezkosztowe, a z drugiej odracza realizację obowiązku udostępnienia przez organ wnioskow-

40 Por. wyrok WSA w Łodzi z 27.07.2021, sygn. akt II SAB/Łd 123/21, CBOSA.

41 Por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, W-wa 2012, s. 202-203.

wanej informacji. Nawet jednak, jeśli wnioskodawca nie zmodyfikował wniosku i jednocześnie nie wniósł opłaty, organ JST będący adresatem wniosku powinien udostępnić informację publiczną i dopiero później podjąć czynności zmierzające do wyegzekwowania płatności ustalonej opłaty.

Literatura:

Brzozowska-Pasieka, Pawlik K., *Dostęp do informacji publicznej w instytucjach kultury*, W-wa 2019.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, W-wa 2012.

Kędzierska K., *Opłaty związane z dostępem do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 2/2016.

Pawlik K., *Odmowa dostępu do informacji publicznej*, W-wa 2021.

Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, W-wa 2020

Sitniewski P., *Koszty dostępu do informacji publicznej – analiza badań regulacji w Polsce*, „Informacja w Administracji Publicznej”, nr 4/2019.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

OPINIE I ANALIZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl