

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 grudnia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Stanisław Marek Pietras (spraw.)

Sędzia WSA – Sławomir Antoniuk

Sędzia WSA – Andrzej Kołodziej

Protokolant – specjalista Elwira Sipak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 grudnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego

na zarządzenie Burmistrza Miasta Milanówek

z dnia 20 marca 2012 r. nr 41/VI/2012

w przedmiocie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz
określenia opłat w zakresie § 1, § 2 ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i § 8 oraz
załącznika do zarządzenia

**1. orzeka o niezgodności z prawem zarządzenia Burmistrza Miasta Milanówek z
dnia 20 marca 2012 r. nr 41/VI/2012 w sprawie zasad i trybu udostępniania
informacji publicznej na wniosek oraz określenia opłat w zakresie § 1, § 2
ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i § 8 oraz załącznika do zarządzenia,**

2. zaskarżone zarządzenie nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt



w y r o k z dnia 19 grudnia 2013 r.
podpisano: sygn. akt II SA/Wa 1704/13 jest prawomocny(a)
od dnia 25 lutego 2014 r.
podpis sędziego

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Elwira Sipak
[Signature]

UZASADNIENIE

Zarządzeniem Burmistrza Miasta Milanówek nr 41/VI/2012 z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej na wniosek oraz określania wysokości opłat, na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) ustanowiono m.in., co następuje:

§1

1. Informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej może być udostępniona na wniosek.
2. Informacji, o której mowa w ust. 1, udostępnia się z wyłączeniem informacji na podstawie ustaw o informacji niejawnej, tajemnicy skarbowej, statystycznej i służbowej oraz z zachowaniem przepisów o ochronie prywatności osób fizycznych, czy tajemnicy przedsiębiorcy.
3. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek, następuje w formie:
 - 1) wglądu do dokumentów urzędowych,
 - 2) kopiowania dokumentów,
 - 3) przesłania plików danych przy wykorzystaniu poczty elektronicznej,
 - 4) przeniesienia danych na elektroniczny nośnik, pochodzący z zasobów Urzędu,
 - 5) przetworzenia informacji publicznej, w formie przygotowania odpowiedzi.
4. Przekazanie materiałów zawierających informacje publiczne na wniosek, następuje poprzez:
 - 1) przesłanie informacji za pośrednictwem poczty, pod wskazany adres, za potwierdzeniem odbioru,
 - 2) przekazanie informacji pocztą elektroniczną na adres podany we wniosku,
 - 3) odbiór osobisty w komórce realizującej wniosek, za pokwitowaniem,
 - 4) bezpośrednio w komórce realizującej wniosek, w tym sporządzania w obecności upoważnionego pracownika odpisów i notatek.

§ 2

1. Pisemny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, może być

złożony osobiście w sekretariacie Urzędu, za pomocą faksu, przesłany pocztą tradycyjną lub drogą elektroniczną.

2. Wniosek powinien zawierać imię, nazwisko bądź nazwę instytucji, adres oraz numer telefonu kontaktowego, czytelne i precyzyjne określenie zakresu udostępnienia informacji, a także formę i sposób przekazania, datę i podpis wnoszącego. Przykładowy wzór wniosku określa Załącznik do Zarządzenia.
3. W przypadku braku możliwości ustalenia adresata wniosek pozostawia się bez rozpoznania
4. W przypadku nieczytelnego i nieprecyzyjnego określenia zakresu udostępnienia informacji, wnioskodawca zostaje wezwany do sprecyzowania wniosku
5. Wnioski, o których mowa w ust. 1 kierowane są do właściwej merytorycznie komórki organizacyjnej w celu przygotowania odpowiedzi.

§ 3

1. Informacja publiczna udostępniona poprzez umożliwienie wglądu do dokumentów będących w posiadaniu Urzędu, zgodnie z wnioskiem, odbywa się po wcześniejszym ustaleniu terminu, wyłącznie w obecności pracownika Urzędu wyznaczonego przez kierownika, z zachowaniem przepisów o rachunkowości oraz o ochronie danych osobowych.
2. Jeżeli informacja publiczna nie może być z przyczyn technicznych udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, należy poinformować wnioskodawcę, w terminie 14 dni, o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji i wskazać w jakiej formie lub w jaki sposób informacja może być udostępniona.
3. Jeżeli wnioskodawca nie złoży, w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia, wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji publicznej umarza się.

§ 4

1. W razie niemożliwości udostępnienia informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, należy w tym terminie poinformować wnioskodawcę o powodach opóźnienia i o terminie udostępnienia informacji, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.
2. Za realizację i terminowość tego zadania odpowiada kierownik komórki, do którego wniosek został skierowany.

§ 5

1. Udostępnienie informacji publicznej jest bezpłatne.
2. W przypadku poniesienia dodatkowych kosztów związanych ze sposobem udostępnienia lub konieczności przekształcenia informacji publicznej w formę wskazaną we wniosku, od wnioskodawcy pobiera się opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

§ 6.

3. Wnioskodawca jest zobowiązany do pokrycia kosztów udostępnienia lub przekształcenia informacji, gdy kwota kosztów przekroczy 3 zł.

§ 8

1. Wnioskodawca, w terminie 14 dni od złożenia wniosku, zostaje poinformowany o wysokości opłaty, która zostanie pobrana za udostępnienie informacji.
2. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni, od dnia powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku, w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.
3. Opłaty należy dokonać w kasie Urzędu Miasta bądź na rachunek bankowy Banku Spółdzielczego w Białej Rawskiej /Filia Milanówek przy ul. Kościuszki 28, na numer 96 9291 0001 0086 8336 2000 0020 z dopiskiem „zwrot kosztów udostępnienia informacji publicznej”.

Natomiast załącznik do zarządzenia zawiera wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Wojewoda Mazowiecki wniósł o orzeczeniu niezgodności z prawem powyższego zarządzenia w zakresie opisanego już wyżej § 1, § 2 ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i 8 oraz załącznika do zarządzenia zarzucając istotne naruszenie przepisu art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594), a także art. 10, 12 ust. 2, art. 13 i art. 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). W uzasadnieniu podał, że w dniu 20 marca 2012 r. Burmistrz Miasta Milanówka wydał zarządzenie Nr 41/MI/2012 w sprawie zasad i trybu udostępnienia informacji publicznej na wniosek oraz określenia wysokości opłat, a jako podstawę prawną zarządzenia wskazano art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Natomiast w

ocenie skarżącego wskazane wyżej przepisy nie uprawniają Burmistrza do wydania zarządzenia w zakresie będącym przedmiotem skargi. Podkreślono, że to rada gminy została upoważniona do określenia w statucie gminy zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich, na podstawie art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i w tym zakresie wójt, burmistrz, prezydent miasta nie może wydawać zarządzeń objętych kompetencją rady gminy. Przepis ten dotyczy udostępniania szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. treści dokumentów. Przez pojęcie zasad należy rozumieć takie dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno – organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji. Natomiast Burmistrz Milanówka w kwestionowanym zarządzeniu, we wskazanym zakresie określił zasady dostępu do każdej informacji publicznej i obejmują one również sprawy udostępniania treści i postaci dokumentów. Zatem Burmistrz naruszył wyłączne kompetencje Rady Miasta Milanówek do określenia zasad dostępu do dokumentów i ich udostępniania. Ponadto, akt normatywny wewnętrzny nie może regulować praw i obowiązków obywateli. Tymczasem zarządzenie nakłada takie obowiązki w § 2 ust. 1, 2 i 4, § 3 ust. 3 (w tym obowiązek złożenia wniosku w formie określonej załącznikiem) oraz w § 6 ust. 3 (obowiązek wniesienia opłaty). Także wskazane w podstawie prawnej zarządzenia przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie uprawniają Burmistrza do wydania kwestionowanego zarządzenia. Art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wskazuje na ciążący na organach władzy publicznej obowiązek udostępniania informacji publicznej, zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zarządzenia) informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Udostępnienie informacji na wniosek jest czynnością materialno – techniczną, zaś odmowa udostępnienia oraz umorzenie postępowania następuje w formie decyzji administracyjnej i za czynności te nie pobiera się jednak żadnych opłat. Stosownie natomiast do art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej, na wniosek, podmiot obowiązany do jej 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. Wyjątek ten nie podlega wykładni rozszerzającej i obejmuje wyłącznie koszty dodatkowe związane ze wskazanym we

wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Koszty te nie obejmują wszelkich kosztów jakie ponosi organ władzy publicznej, związanych z udostępnieniem informacji, ale tylko dodatkowe i to w zakresie wskazanym w ustawie, co oznacza brak możliwości skalkulowania ich jako kosztów stałych przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Koszty te mogą być bowiem różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Kompetencji do ustalenia stałych stawek za dodatkowe czynności przy udostępnianiu informacji publicznej nie ma także rada gminy. W szczególności takich uprawnień nie daje art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto podniesiono, że normy zawarte w zarządzeniu są powtórzeniem i modyfikacją norm zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznych. W § 1, § 2 ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i § 8 zarządzenia ustalono zasady dostępu do informacji publicznej, w tym terminy i formy udostępniania informacji, a także uprawnienia i obowiązki wnioskodawcy. Regulacje te powtarzają, a w istocie modyfikują, postanowienia art. 10, 13, 12 ust. 2 i 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W załączniku do zarządzenia ustalono również wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa. Z kolei informację dotyczącą wydania zarządzenia skarżący uzyskał dopiero w maju 2013 r. i niezwłocznie wystąpił do Burmistrza Milanówka o jego przekazanie, zaś poświadczony za zgodność z oryginałem zarządzenie zostało przekazane skarżącemu przy piśmie z dnia 20 czerwca 2013 r. (data wpływu 24 czerwca 2013r.), a zatem po upływie roku od daty jego podjęcia. Skarżący nie jest zatem w chwili obecnej uprawniony do podjęcia działań nadzorczych wobec zarządzenia, a wniosek zawarty w skierowanej do Sądu skardze może dotyczyć jedynie orzeczenia, że zarządzenie podjęte zostało z naruszeniem prawa. Natomiast nie kwestionuje się wskazanego zarządzenia w zakresie, w jakim reguluje opłaty odpowiadające kosztom związanym z udostępnieniem informacji publicznej koniecznością

wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Koszty te nie obejmują wszelkich kosztów jakie ponosi organ władzy publicznej, związanych z udostępnieniem informacji, ale tylko dodatkowe i to w zakresie wskazanym w ustawie, co oznacza brak możliwości skalkulowania ich jako kosztów stałych przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Koszty te mogą być bowiem różne przy realizacji konkretnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Kompetencji do ustalenia stałych stawek za dodatkowe czynności przy udostępnianiu informacji publicznej nie ma także rada gminy. W szczególności takich uprawnień nie daje art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto podniesiono, że normy zawarte w zarządzeniu są powtórzeniem i modyfikacją norm zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznych. W § 1, § 2 ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i § 8 zarządzenia ustalono zasady dostępu do informacji publicznej, w tym terminy i formy udostępniania informacji, a także uprawnienia i obowiązki wnioskodawcy. Regulacje te powtarzają, a w istocie modyfikują, postanowienia art. 10, 13, 12 ust. 2 i 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W załączniku do zarządzenia ustalono również wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa. Z kolei informację dotyczącą wydania zarządzenia skarżący uzyskał dopiero w maju 2013 r. i niezwłocznie wystąpił do Burmistrza Milanówka o jego przekazanie, zaś poświadczony za zgodność z oryginałem zarządzenie zostało przekazane skarżącemu przy piśmie z dnia 20 czerwca 2013 r. (data wpływu 24 czerwca 2013r.), a zatem po upływie roku od daty jego podjęcia. Skarżący nie jest zatem w chwili obecnej uprawniony do podjęcia działań nadzorczych wobec zarządzenia, a wniosek zawarty w skierowanej do Sądu skardze może dotyczyć jedynie orzeczenia, że zarządzenie podjęte zostało z naruszeniem prawa. Natomiast nie kwestionuje się wskazanego zarządzenia w zakresie, w jakim reguluje opłaty odpowiadające kosztom związanym z udostępnieniem informacji publicznej koniecznością

przekształcenia informacji w formę wskazana we wniosku (tj. § 6 ust. 1 i 2), a także w zakresie obowiązków pracowników jednostki organizacyjnej obsługującej organ (tj. § 2 ust. 6 i 7, § 6 ust. 4, § 7), pozostawiając te kwestie do uznania Sądu, mając na uwadze zawarte w piśmiennictwie oraz orzecznictwie tezy o dopuszczalności wydawania zarządzeń wewnętrznych przez organy wykonawcze gmin, na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z prezentowanymi wyżej poglądami, przepis ten wyznacza kompetencje organu wykonawczego gminy i jako taki może być podstawą do wydawania zarządzeń. Jednakże podjęte na tej podstawie zarządzenie może dotyczyć jedynie spraw o charakterze techniczno – organizacyjnym. Treść zarządzeń wydawanych na tej podstawie nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji innych organów, a także powtarzać i modyfikować przepisów powszechnie obowiązujących. Organ wykonawczy gminy musi uwzględnić także treść przepisów całego systemu prawa, w szczególności delegacji ustawowych dla rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Milanówek wniósł o jej oddalenie, a w uzasadnieniu podał, że należy podzielić pogląd wyrażony w skardze, iż kompetencje do stanowienia zasad, zgodnie z art. 11 b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, należą o rady miasta. Zamiarem burmistrza nie było jednak stanowienie nowych zasad udostępniania informacji publicznej, lecz jedynie ujednoczenie reguł postępowania przez pracowników Urzędu Miasta w Milanówku przy udostępnianiu informacji publicznej. De facto więc zarządzenie to ma na celu usprawnienie organizacji pracy, stąd też zapis w jednym z paragrafów zarządzenia (§ 7), iż opłatę indywidualną za udostępnienie informacji publicznej określą kierownicy komórek organizacyjnych do których został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Zamiarem organu wydającego zarządzenie było stworzenie jednakowych w całym urzędzie procedur postępowania, w tym również stosowania jednolitych stawek za wykonanie kserokopii dokumentów. Wskazany w podstawie prawnej zarządzenia art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, określa kompetencje burmistrza do wydania aktu normatywnego z zakresu kierownictwa wewnętrznego. Przepis ten jest więc właściwą podstawą prawną do uregulowania, w drodze zarządzenia, organizacji pracy w urzędzie, którego kierownikiem jest burmistrz, a tym samym do wydania zakwestionowanego zarządzenia. Zamiarem wydającego zarządzenie nie było wkraczanie w kompetencje Rady Miasta i wydając zarządzenie Burmistrz Miasta Milanówka wzorował się na innych zarządzeniach funkcjonujących

do dziś i podjętych wcześniej przez organy wykonawcze innych gmin przede wszystkim z terenu województwa mazowieckiego. Ponadto niektóre zapisy zarządzenia faktycznie były wzorowane na zapisach ustawy i zostały wpisane do zarządzenia dla lepszej przejrzystości tego aktu i nawet, gdyby faktycznie zarządzenie zawierało powtórzenia ustawy, to nie stanowi to rażącego naruszenia prawa nie powinno być przyczyną zaskarżenia wydanego przez burmistrza aktu. Być może sam tytuł zarządzenia jest mylący i sugeruje wkraczanie przez Burmistrza w kompetencje Rady Miasta, to jednak z treści zarządzenia jednak jasno wynika, że chodzi o uregulowanie wewnętrznej organizacji pracy Urzędu Miasta Milanówka przy udostępnianiu informacji publicznej. Zapisy zarządzenia nie zawierają nowych, innowacyjnych uregulowań, a wręcz stanowią – jak zarzucono w skardze – powtórzenie ustawy, co nie może zostać potraktowane za wprowadzenie uregulowań należących do kompetencji Rady Miasta Milanówka.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Skarga analizowana pod tym kątem zasługuje na uwzględnienie. Na samym wstępie zauważyć należy, że stosownie do treści art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), który stanowił materialnoprawną podstawę wydania kwestionowanego zarządzenia Burmistrza Miasta Milanówek nr 41/VI/2012 z dnia 20 marca 2012 r., wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Zatem z jego treści nie da się w żaden sposób wyprowadzić delegacji dla Burmistrza do wydania zarządzenia. Jeśli zaś chodzi o zasady i tryb udostępniania informacji publicznej na wniosek, to przede wszystkim – jeśli już taka potrzeba istnieje – winno to być, w myśl art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustalone w statucie. Z kolei przepis ten uprawnienia do stanowienia zasad dostępu i korzystania z dokumentów powierzył radzie gminy. Żaden inny organ nie może więc wydawać aktów dotyczących tej kwestii. O zgodności powołanego przepisu z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01

(OTK-2002/2/5/59) wskazując m.in., że przepis ten rozumiany być winien jako dotyczący aspektów organizacyjno – technicznych i porządkowych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. W orzeczeniu tym podkreślono, że wynikające z zakwestionowanego przepisu upoważnienie nie może obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów obywatelskiego prawa do informacji publicznej, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Oznacza to, iż z mocy prawa z "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich", wyłączone są takie aspekty proceduralne, które, np. przesądzałyby o dodatkowej odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań, zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów. Skoro zatem Rada Miasta nie ma uprawnień do ustalania stałych stawek za dodatkowe czynności przy udostępnianiu informacji publicznej, to tym samym, przy uwzględnieniu powyższej analizy prawnej, nie ma ich też burmistrz, a takie zostały ustanowione w § 6 ust. 3 zarządzenia. Wskazać w tym miejscu ponadto należy, że powyższe koszty nie są kosztami rzeczywistymi, o których mowa w art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Niezależnie od powyższego stwierdzić należy i w konsekwencji przyznać rację Wojewodzie Mazowieckiemu, że powtarzanie przepisów ustawowych w aktach organów nie powinno mieć miejsca. Przepis § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dotyczący aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym wyraźnie stanowi, iż nie zamieszcza się w nich przepisów powtarzających przepisy ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Natomiast kwestionowane przepisy § 1, § 2 ust. 1 – 5, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 3 i § 8 zarządzenia ustalają zasady dostępu do informacji publicznej, w tym terminy i formy udostępniania informacji, a także uprawnienia i obowiązki wnioskodawcy. Tym samym więc regulacje te powtarzają (a nawet modyfikują) przepisy art. 10, 13, 12 ust. 2 i 15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zaś w załączniku do zarządzenia ustalono również wzór wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wskazać w tym miejscu należy, że mimo deklaracji Burmistrza Miasta Milanówek zawartej w odpowiedzi na skargę, iż nie zamierzał on wkraczać w kompetencje Rady Miasta, to jednak wkroczył on w te kompetencje w sposób zdecydowany i to dodatkowo – co już wyżej wykazano – w sposób niezgodny z prawem, zaś ewentualne zarządzenia organów wykonawczych innych gmin w tym samym zakresie, nie mogą usprawiedliwiać naruszenia prawa. Jeśli zaś chodzi o argumentację, że chodziło o stworzenie jednakowych w całym urzędzie procedur postępowania, to należało uczynić w trybie art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jednakże – co należy zaakcentować – z pominięciem norm, które są przedmiotem niniejszej skargi.

Na koniec zaś stwierdzić należy, że zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego, zaś w myśl ust. 2 tegoż przepisu, jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem.

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 147 § 1 w zw. z art. 152 i w zw. z art. 132 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270), należało orzec jak w sentencji wyroku.



Na oryginalno, właściwą pocztę
za zgodność z oryginałem

Elwira Sisk
specjalista