

7.**Koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 16 lutego 2021 r.
III OSK 923/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia NSA Małgorzata Masterniak-Kubiak
Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

po rozpoznaniu w dniu 16 lutego 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej T. H. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 września 2018 r. sygn. akt II SA/Op 259/18 w sprawie ze skargi T. H. na akt Prezesa (...) Sp. z o.o. z siedzibą w N. z dnia (...) kwietnia 2018 r., nr (...) w przedmiocie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej

- 1. oddala skargę kasacyjną**
- 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od T. H. w całości.**

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wyrokiem z 18 września 2018 r. sygn. akt II SA/Op 259/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi T. H. na akt Prezesa (...) Sp. z o.o. z siedzibą w N. z (...) kwietnia 2018 r., nr (...) w przedmiocie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 146 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zwanej dalej "p.p.s.a." uchylił zaskarżony akt (pkt 1) oraz zasądził od Prezesa

(...) Sp. z o.o. z siedzibą w N. na rzecz T. H. kwotę 100 złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego (pkt 2).

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że przedmiotem skargi jest akt z zakresu administracji publicznej, ustalający opłatę za udostępnienie informacji publicznej. Zasadą ustaloną na gruncie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), zwanej dalej "u.d.i.p." jest nieodpłatność udostępniania informacji. Jednakże zgodnie z art. 15 ust. 1 powołanej ustawy możliwe jest pobranie opłaty w wysokości dodatkowych kosztów związanych z udostępnieniem wnioskowanej informacji. Zdaniem Sądu jako koszty w rozumieniu tego przepisu mogą być traktowane także koszty osobowe (koszty pracy), jeżeli potrzeba zatrudnienia dodatkowej osoby do udzielenia informacji lub zapłacenia za nadgodziny pracownikowi wynika z realizacji wskazanego we wniosku szczególnej formy lub sposobu jej udzielenia. W rozpatrywanej sprawie podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wykazał, że w celu opracowania wnioskowanej informacji musiał zlecić wykonanie tej czynności pracownicy Spółki, poza godzinami pracy i poza jej normalnymi obowiązkami, ponosząc tym samym koszty osobowe związane z realizacją wniosku. Sporządzenie wnioskowanego opracowania dotyczącego 175 zawartych umów jest bowiem równoznaczne z nakładem pracy wykraczającym poza standardowy koszt funkcjonowania podmiotu zobowiązanego, utrudniając normalny tok pracy (...) Sp. z o.o. z siedzibą w N., zwanej dalej "Spółką".

Sąd pierwszej instancji zwrócił jednak uwagę, że Spółka dokonała błędnego wyliczenia wysokości opłaty z tytułu kosztów poniesionych w związku z realizacją wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z przesłanego skarżącemu przez organ zestawienia 175 umów za 2017 r. wynika, że ujęto w nim również 12 umów, które zostały zawarte w lipcu tego roku, odnośnie których informacja została przekazana skarżącemu już przy piśmie z (...) marca 2018 r. Wniosek skarżącego z (...) marca 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej nie obejmował tego okresu, podobnie nie został on objęty umową zlecenia z (...) kwietnia 2018 r. dotyczącą opracowania

wnioskowanej informacji.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zaskarżony akt jest obarczony naruszeniem art. 15 ust. 1 u.d.i.p., które to uchybienie powodowało konieczność jego uchylenia na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną złożył T. H., zaskarżając powyższy wyrok w części, tj. w zakresie pkt 1 sentencji. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w związku z art. 7 u.d.i.p. - przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż koszty pracy pracownika podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej mogą zostać zaliczone do "dodatkowych kosztów związanych ze wskazany we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku", oraz przez ich niewłaściwe zastosowanie przez nałożenie na wnioskodawcę opłaty za udostępnianą informację publiczną. W oparciu o tak sformułowany zarzut T. H. wniósł o uchylenie wyroku w części, tj. w zakresie pkt 1 sentencji oraz o rozpoznanie sprawy co do istoty przez uchylenie zaskarżonej czynności. Ponadto wniósł o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że każdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien liczyć się z kosztami związanymi z jej udostępnieniem i tak zorganizować swoje działanie, aby rozpoznawanie wniosków nie dezorganizowało jego pracy. Możliwość naliczenia opłaty za udzielenie danych jest przewidziana tylko w uzasadnionych okolicznościach, tj. gdy zostanie wykazane, iż poniesione koszty mają charakter dodatkowy oraz po udowodnieniu, że opłata odpowiada faktycznie wymaganym kosztom. Obciążenie w niniejszym stanie faktycznym skarżącego kosztami stanowi nadinterpretację normy wynikającej z art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes (...) Sp. z o.o. z siedzibą w N. wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie na rzecz organu kosztów sądowych oraz kosztów reprezentacji procesowej według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę kasacyjną podkreślono, iż ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji w odniesieniu do art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 7 u.d.i.p. zasługują na aprobatę. Autor odpowiedzi na skargę kasacyjną przyznaje, że doszło do popełnienia niezamierzonego błędu w sporządzaniu zestawienia rejestru umów żądanych przez skarżącego, przez uwzględnienie w nim 12 umów z lipca 2017 r. Natomiast nie zgodził się z zarzutem dotyczącym nałożenia na wnioskodawcę opłaty za udostępnioną informację publiczną. Skarżący myli pojęcie opłaty za dostęp do informacji publicznej z opłatą odpowiadającą zwrotowi kosztów związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością jej przekształcenia. Koszty uwzględnione w zaskarżonym akcie wynikały z konieczności wykonania przez pracownika Spółki dodatkowych czynności, podejmowanych w godzinach nadliczbowych. Spółka nie posiadała żądanego przez skarżącego zestawienia wszystkich umów zawartych w 2017 r., z wyłączeniem miesiąca lipca, wobec czego była zmuszona do jego sporządzenia. Powyższe wymagało sporego nakładu pracy, ponieważ zawierane przez Spółkę umowy są przechowywane w formie papierowej w różnych komórkach organizacyjnych Spółki. Z tego względu zdaniem Spółki zarzuty skarżącego należy uznać za nietrafione.

Pismem z 7 lipca 2020 r. T. H. przedstawił uzupełnienie zarzutu wniesionej skargi kasacyjnej. Wskazał, że organ nie uprawdopodobnił wysokości kosztów poniesionych w związku z udostępnieniem informacji publicznej. Skarżący kasacyjnie podkreślił, że nie został pouczony o przysługujących mu na mocy art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. uprawnieniach do zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofania wniosku, w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty. Niedokonanie powiadomienia przed udostępnieniem informacji publicznej uniemożliwia wnioskodawcy podjęcie decyzji o pokryciu kosztów udostępnianych informacji. Dalej T. H. wskazał, że wnioskowana informacja miała charakter informacji przetworzonej. W takim stanie rzeczy organ mógł zażądać od wnioskodawcy wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, a nie uiszczenia opłaty. Organ błęd-

nie wiąże poniesienie dodatkowego kosztu z wyszukaniem informacji czy jej analizą, które to czynności nie wchodzą w skład "dodatkowych kosztów" poniesionych przez podmiot zobowiązany.

Pismem z 29 września 2021 r. Prezes (...) Sp. z o.o. z siedzibą w N. wyraził zgodę na rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W pierwszej kolejności wskazać należy, że pomimo braku zgody skarżącego kasacyjnie o rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, Sąd na podstawie art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm. - dalej: ustawa COVID-19) w brzmieniu od 3 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) COVID-19 rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym. W myśl art. 15 zzs4 ust. 1 ustawy COVID-19, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. Zgodnie z ust. 3 powołanego przepisu, Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W niniejszej sprawie Przewodniczący uznał rozpoznanie sprawy za konieczne, zaś wobec braku możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Także w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznanie sprawy było konieczne z uwagi na długość toczącego się postępowania sądowego. Nadto ze względów technicznych nie jest możliwe we wszystkich sprawach, w których nie zrzeczono się rozprawy, przeprowadze-

nie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W tej szczególnej sytuacji rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym było w ocenie NSA rozsądnym kompromisem pomiędzy prawem stron do jawnego rozpoznania sprawy, a prawem do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji RP) oraz zasadą proporcjonalności, z której wynika możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw z uwagi na konieczność ochrony zdrowia. Strony uprzedzono o takim trybie rozpoznania sprawy i umożliwiono im zajęcie ostatecznego stanowiska w sprawie pisemnie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważy z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonej podstawy kasacyjnej.

Należy podkreślić, że skarżący kasacyjnie w istocie nie kwestionuje rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji zawartego w punkcie 1 zaskarżonego wyroku, ale uzasadnienie stanowiska Sądu, które doprowadziło go do takiego rozstrzygnięcia w szczególności zawartą w motywach ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania.

Podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w zw. z art. 7 ust. 2 u.d.i.p. okazał się zasadny, jednak argumentacja przedstawiona na poparcie tego zarzutu jest tylko częściowo trafna.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. w zw. z art. 7 ust. 2 u.d.i.p.n. ”przyjmując, iż koszty pracy pracow-

nika podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej mogą zostać zaliczone do dodatkowych kosztów związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku”. Stosownie do treści art. 7 ust. 2 u.d.i.p. ”[d]ostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15”. Natomiast art. 15 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że ”[j]eżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”.

Słusznie wskazał Sąd pierwszej instancji, że w sytuacji udostępnienia informacji publicznej na wniosek, zasadą wynikającą z art. 15 ust. 1 u.d.i.p. jest możliwość pobierania opłaty w wysokości dodatkowych kosztów związanych z udostępnieniem wnioskowanej informacji. Nie oznacza to, że udostępnienie informacji staje się odpłatne, gdyż przepis ten wskazuje jedynie na możliwość zwrotu podmiotowi udostępniającemu kosztów, które poniósł realizując żądanie wniosku (por. wyrok NSA z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 662/16). Przez ”dodatkowe koszty” udostępniania informacji na wniosek należy rozumieć rzeczywiste, ustalone każdorazowo przy realizacji danego wniosku, wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu udostępniającego informację, dodatkowe koszty rzeczowe lub osobowe poniesione przez ten podmiot w związku z określonym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Koszty osobowe (koszty pracy) mogą być traktowane jako dodatkowe koszty w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.d.i.p. tylko wówczas, jeżeli potrzeba zatrudnienia dodatkowej osoby do udzielenia informacji lub zapłaconia za nadgodziny pracownikowi wynika z realizacji wskazanych we wniosku szczególnej formy lub sposobu jej udostępnienia.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wykazał, że dla opraco-

wania wnioskowanej przez skarżącego informacji mógł zlecić wykonanie tej czynności pracownicy Spółki, poza godzinami pracy i poza jej normalnymi obowiązkami, w związku z czym poniósł koszty osobowe związane z realizacją wniosku. Spółka nie posiadała bowiem wykazu wszystkich umów zawartych przez nią w 2017 r., zaś przygotowanie wnioskowanego opracowania - z uwagi na szeroki jego zakres (łącznie zawarto 163 umowy) - wiązało się z koniecznością wyszukania informacji w odpowiednich zbiorach, znajdujących w różnych komórkach organizacyjnych Spółki, a następnie analizą papierowych dokumentów źródłowych w celu wyodrębnienia z nich żądanych danych i stworzenia odpowiedniego zestawienia, tj. przygotowania informacji do jej udostępnienia według sposobu wskazanego we wniosku. Przedstawiony nakład pracy, jak to prawidłowo przyjął Sąd pierwszej instancji z pewnością nie może być uznany za standardowy, bowiem wykracza poza normalne funkcjonowanie Spółki, a zatem mieści się w pojęciu "dodatkových kosztów", o których mowa w art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Koszty osobowe (koszty pracy) mogą być traktowane jako dodatkowe koszty w rozumieniu powyższego przepisu, jeżeli konieczność zapłacenia wynagrodzenia wyznaczonemu pracownikowi wynika z realizacji wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia informacji. W niniejszej sprawie niewątpliwie przygotowanie przedmiotowego zestawienia zakłóciłoby normalny tok pracy Spółki i utrudniłoby wykonywanie przypisanych jej zadań statutowych. Wobec tego koszt jaki poniosła Spółka był kosztem wykraczającym poza normalne koszty jej funkcjonowania.

Zgodzić należy się ze skarżącym, że każdy podmiot zobowiązany powinien tak zorganizować swoje funkcjonowanie, żeby rozpoznanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie dezorganizowało jego pracy. Jednym z elementów takiej wewnętrznej organizacji powinno być uwzględnienie zadań związanych z udostępnieniem informacji publicznej w ramach podziału obowiązków pomiędzy poszczególnych pracowników. Jednak jak już wskazano wyżej, dodatkowe koszty w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.d.i.p. to nie wszystkie koszty związane z udostępnianiem informacji publicznej, tylko koszty wyjątkowe wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania pod-

miotu zobowiązanego (tu Spółki). Chodzi o koszty wynikające z niestandardowych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w szczególności z obszernych zakresowo żądań kierowanych do podmiotów niebędących organami administracji publicznej. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Doszło bowiem, jak to słusznie podniósł organ, do zaburzenia zwyczajowej proporcji pomiędzy normalnymi zadaniami Spółki a zadaniami związanymi z udostępnianiem informacji publicznej, co generuje po stronie organu dodatkowe niestandardowe koszty związane z udostępnieniem informacji publicznej.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, art. 15 ust. 1 u.d.i.p nie wyklucza możliwości zlecenia (powierzenia) czynności przygotowania żądanej informacji wybranemu przez podmiot zobowiązany pracownikowi jednostki zobowiązanej do udzielenia informacji publicznej, oczywiście pod warunkiem, że nie będzie on wykonywał zleconych czynności w godzinach pracy. Nie dojdzie bowiem do wykonywania zleconych dodatkowo czynności, generujących dodatkowe koszty, w ramach obowiązków pracowniczych. Wykonanie w ramach umowy zlecenia dodatkowych czynności przez pracownika, związanych z przygotowaniem żądanej przez skarżącego informacji publicznej, nie stanowi zatem (jak twierdzi autor skargi kasacyjnej) podstawowego wyrazu funkcjonowania Spółki, która ponosi w ten sposób koszty wykonywania nałożonych na nią statutowych zadań. Zgodzić należy się z Sądem pierwszej instancji, że w okolicznościach niniejszej sprawy najbardziej racjonalne dla realizacji wniosku było zawarcie umowy zlecenia z pracownikiem, który sprawnie poruszał się w dokumentacji podlegającej analizie i w sposób rzetelny potrafił przygotować i sporządzić wnioskowaną informację.

W konsekwencji uznać należy, że koszty dodatkowe poniesione przez Spółkę w celu załatwienia wniosku skarżącego - koszty osobowe związane z udostępnieniem informacji publicznej - mogą co do zasady stanowić podstawę ustalenia opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 1 u.d.i.p.

Spełnienie przez organ przedstawionych wyżej warunków nie oznacza, jak to w istocie uznał Sąd pierwszej instancji, możliwości po-

brania przez organ od wnioskodawcy opłaty odpowiadającej dodatkowym kosztom udostępnienia żądanej informacji za okres 2017 r. (z wyłączeniem 12 umów z lipca 2017 r.)

Należy bowiem wyjaśnić, że z art. 15 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wynika, że nie istnieje możliwość uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty, o której mowa w jej art. 15 ust. 1. Powiadomienie o wysokości opłaty jest obligatoryjnym i wstępnym etapem postępowania, poprzedzającym samą czynność udostępnienia informacji, lecz jednocześnie jej niewarunkującym. Rozwiązanie z art. 15 ust. 2 z jednej strony gwarantuje pewność działania podmiotu zobowiązanego, ale także nie wyłącza możliwości zmiany lub wycofania wniosku przez zainteresowanego. Z drugiej strony, powiadomienie umożliwia wnioskodawcy podjęcie decyzji o pokryciu kosztów, gdyż może on odstąpić od żądania udostępnienia informacji bądź zmienić sposób lub formę jej udostępnienia. Ustawodawca pozostawił wnioskodawcy 14 dni na dokonanie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub też na wycofanie wniosku. Milczenie wnioskodawcy będzie prowadzić natomiast do udostępnienia informacji w sposób i w formie wskazanej pierwotnie we wniosku i będzie wiązać się z koniecznością opłacania kosztów określonych w powiadomieniu.

Dla zachowania gwarancji dla wnioskodawcy wskazanych w art. 15 ust. 2 u.d.i.p., w sytuacji żądania opłaty od wnioskodawcy wskazanej w art. 15 ust. 1 u.d.i.p., konieczne jest zachowanie chronologii podejmowania czynności określonych w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Zatem w pierwszej kolejności organ powinien powiadomić wnioskodawcę o konkretnej ostatecznej wysokości żądanej opłaty, aby umożliwić wnioskodawcy podjęcie decyzji co do ewentualnej zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji lub cofnięcia wniosku. W powiadomieniu tym organ powinien wskazać przyczyny powstania kosztów udostępnienia informacji publicznej i wyjaśnić sposób ustalenia ich wysokości. Akt w przedmiocie wyznaczenia opłaty nie może być wydawany w sposób dowolny, ponieważ w celu ograniczenia dostępu do informacji podmiot zobowiązany mógłby

w każdym wypadku nakładać koszty dodatkowe a wnioskodawca, który nie byłby w stanie zweryfikować czy nałożona opłata jest zasadna czy nie, zawsze byłby narażony na poniesienie pewnego ryzyka zmiany wysokości tej opłaty w późniejszym czasie. Tymczasem organ pierwszym piśmie informującym o możliwości nałożenia opłaty wskazał tylko, że realizacja wniosku wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów w wysokości 274,50 złotych, a opłata dotyczy 83 umów. Po sprecyzowaniu przez skarżącego wniosku, organ kolejnym pismem z 12 kwietnia 2018 r. poinformował wnioskodawcę, że "zostanie naliczona opłata, która może wynieść ok. 545,60 zł". Następnie pismem z 18 kwietnia 2018 r. wnioskodawca oświadczył, że "[p]odtrzymuje w dalszym ciągu swój wniosek o udostępnienie informacji". Dnia 25 kwietnia 2018 r. organ przesłał wnioskodawcy zestawienie wszystkich umów/zleceń za 2017 r. bez miesiąca lipca. Następnie (...) kwietnia 2018 r. organ wydał zaskarżony akt, w którym poinformował wnioskodawcę, "że koszty poniesione przez Spółkę przy opracowaniu materiałów dotyczących rejestru umów zawartych w 2017 r. wynoszą 546,45 zł. Opłata ta naliczona jest w oparciu o art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej". Zatem należy uznać, że organ nie wyjaśnił przed podjęciem aktu ani w zaskarżonym akcie dlaczego uznał, że zachodzi podstawa do ustalenia spornej opłaty za udostępnienie wnioskodawcy żądanej informacji publicznej we wskazanej wysokości. Taka sytuacja stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Co prawda organ wyjaśnił sposób ustalenia opłaty w odpowiedzi na skargę, jednak nie konwaliduje to wady zaskarżonego aktu. Bowiern stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę nie może zastępować uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia ani go uzupełniać, gdyż to nie pisma procesowe złożone w postępowaniu sądowym podlegają ocenie lecz zaskarżony akt. Powyższej oceny nie mogło zmienić oświadczenie wnioskodawcy z 18 kwietnia 2018 r., złożone w sytuacji niepoinformowania go o uprawnieniach wynikających z art. 15 ust. 2 u.d.i.p.

Mając na uwadze to, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 7 ust. 1 ustanawia zasadę niedpłatnego dostępu do informacji publicznej, wykładnia art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. prowadzi do

wniosku, że organ ma nie tylko obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty ale i poinformowania wnioskodawcy o tym, że udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem nastąpi 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. Zarówno powiadomienie jak i wskazana informacja mają zasadnicze znaczenie dla realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Umożliwiają bowiem wnioskodawcy podjęcie decyzji o pokryciu kosztów udostępnienia informacji, gdyż ze względu na wysokość opłaty może on odstąpić od żądania udostępnienia informacji publicznej, bądź zmienić sposób lub formę udostępnienia informacji, poprzestając na sposobie, z którym nie wiążą się żadne opłaty. Ustawodawca pozostawił bowiem wnioskodawcy 14 dni od doręczenia rzeczzonego powiadomienia na dokonanie tych zmian.

Jak to trafnie zarzucił skarżący kasacyjnie, Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł, że organ uchybił obowiązkowi także we wskazanym powyżej zakresie. Bowiem organ powiadomił wnioskodawcę przed udostępnieniem informacji publicznej tylko o możliwości ustalenia opłaty i to nie precyzując jej wysokości (podając "ok. 545,60 zł"). Przed udostępnieniem informacji publicznej nie poinformował wnioskodawcy o jego uprawnieniach wynikających z art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Ponadto udostępnił żadaną informację przed upływem 14 dniowego terminu od powiadomienia wnioskodawcy o wysokości opłaty (nieprawidłowego). Natomiast o rzeczywistych kosztach udostępnienia informacji publicznej zawiadomił wnioskodawcę już po udostępnieniu żądanej informacji publicznej.

Niezachowanie wymogów wynikających z art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. przed udostępnieniem informacji publicznej, z uwagi na pozbawienie wnioskodawcy wskazanych tam uprawnień, skutkuje niemożliwością pobrania od wnioskodawcy opłaty na podstawie art. 15 ust. 1 u.d.i.p. Z tego względu, także i z tej przyczyny, akt Prezesa Spółki z (...) kwietnia 2018 r. w przedmiocie ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej, jako naruszający prawo, na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. podlega uchyleniu Końcowo, od

nosząc się do poruszanej w uzupełnieniu skargi kasacyjnej kwestii "[i]nformacja przetworzona a opłata za udostępnienie informacji publicznej", należy wyjaśnić, że kwalifikacja żądanej informacji publicznej jako przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (jako mniej korzystnej dla wnioskodawcy) jest domeną organu a nie sądu administracyjnego. Ponadto, przepisy art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. o ustaleniu opłaty mają zastosowanie także w sytuacji powstania dodatkowych kosztów udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. W konsekwencji rozważania skarżącego o błędnym niezakwalifikowaniu żądanej informacji publicznej jako przetworzonej, są irrelevantne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ zgodnie z dyspozycją art. 153 p.p.s.a. zastosuje się do oceny prawnej Sądu pierwszej instancji, skorygowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Mając na uwadze zasadność części zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej, które nie mogły skutkować uchyleniem zaskarżonego wyroku z uwagi na uchylenie zaskarżonego aktu już przez Sąd pierwszej instancji, ale mogą mieć wpływ na dalsze postępowania w niniejszej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 207 § 2 p.p.s.a., dlatego odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania od T. H. w całości.