



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	WSA Paweł Zaborniak
Sędziowie	WSA Ewa Partyka /spr./ WSA Magdalena Józefczyk
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Anna Mazurek - Ferenc

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w trybie uproszczonym w dniu 11 maja 2016 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Burmistrza Gminy Iwonicz - Zdrój  
w przedmiocie udzielenia informacji publicznej

- I. **umarza postępowanie;**
- II. **stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- III. **przyznaje z urzędu od Burmistrza Gminy Iwonicz – Zdrój na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę w wysokości 1000 zł /słownie: jeden tysiąc złotych/;**
- IV. **zasądza od Burmistrza Gminy Iwonicz - Zdrój na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 580 zł /słownie:**

pięćset osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe pościeli  
Za zgodność  
*Joanna Migacz*  
Starszy Sekretarz Sądowy

## UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt jest bezczynność Burmistrza Gminy Iwonicz Zdrój w sprawie udostępnienia informacji publicznej na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r.

Na uzasadnienie skargi podano, że w dniu 4 stycznia 2015 r. drogą elektroniczną na adres poczty elektronicznej Urzędu Gminy skierowano następujące pytania:

- 1) z kim gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń wyłapywania i odławiania bezdomnych zwierząt?,
- 2) z kim gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?,
- 3) ilu bezdomnych psom i kotom zapewniono opiekę w 2014 r. na koszt gminy?
- 4) jaki był w 2014 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt?,

a ponadto zgłoszono wniosek o udostępnienie treści i postaci umowy o zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki w 2014 r. We wniosku tym zwrócono się o udzielenie odpowiedzi na wskazany przez Stowarzyszenie adres poczty elektronicznej. Jednak do dnia wniesienia skargi, pomimo ponowienia wezwania w dniu 17 lutego i 10 marca 2015 r., żądanych informacji pytającemu nie udostępniono, ale też nie wydano decyzji odmownej.

Na tej podstawie strona skarżąca domagała się stwierdzenia bezczynności organu mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązania go do udostępnienia żądanych informacji i orzeczenia o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie wyjaśniając, że żądane przez stronę skarżącą informacje zostały jej udostępnione. Nastąpiło to już w dniu 13 stycznia 2015 r., tyle że wiadomość omyłkowo przesłano na niewłaściwy adres poczty elektronicznej. Po otrzymaniu monitu w dniu 10 marca 2015 r. ustalono tę pomyłkę i wysłano ponownie odpowiedź na prawidłowy już adres. Okoliczność tę strona skarżąca pominąć miała w treści skargi.

## **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:**

Istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – co wynika z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Należy dodać, że Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto Sąd na podstawie art. 135 p.p.s.a. uprawniony jest stosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Skarga została rozpoznana przez WSA w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a. W myśl tej regulacji, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Bezczynność organu administracji publicznej to sytuacja, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie, ale - mimo ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (tak NSA w wyroku z dnia 5 lutego 1999 r., sygn. akt I SAB 90/98, LEX nr 48016). Bezczynność organu, czyli niekorzystanie z kompetencji, którą ze względu na zaistnienie wymaganych przez prawo okoliczności organ jest obowiązany wykorzystać, stanowi specyficzny przejaw nielegalności zachowań administracji publicznej (por. M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012 r., s. 92 i nast.). Tak rozumiana bezczynność oznacza naruszenie prawa obywatela UE do dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji wynika z treści art. 41 Karty praw podstawowych Unii

Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1). Jednym z fundamentalnych elementów tego prawa jest w myśl art. 41 ust. 1 tej Karty, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

Na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 zwana dalej u.d.i.p.), udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W świetle ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych pozostawanie w bezczynności przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu ustawy, oznacza niepodjęcie przez ten podmiot, w terminie wskazanym w wyżej przytoczonym przepisie stosownych czynności. Do tych czynności należy albo udostępnienie informacji, co odbywa się w drodze czynności materialno – technicznej, albo też wydanie decyzji o odmowie jej udzielenia lub decyzji o umorzeniu postępowania (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II SAB/Kr 122/12). Na równi z niepodjęciem tego rodzaju czynności orzecznictwo traktuje przedstawienie informacji innej niż ta, której oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też nieadekwatnej do treści wniosku, co może powodować uzasadnione wątpliwości adresata odpowiedzi co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi na jego wniosek (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Sz 51/12). Innymi słowy, niepodjęcie czynności udostępnienia informacji lub niewydanie decyzji administracyjnej rozpoznającej wniosek w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku uzasadnia ocenę zachowania organu w kategorii bezczynności. Stwierdzenie stanu bezczynności zobowiązuje sąd administracyjny do zastosowania art. 149 § 1 p.p.s.a.

Stowarzyszenie składając skargę do WSA zarzuciło organowi bezczynność polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej w zakresie 4 pytań i jednej prośby o udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r. Prośbę o udzielenie powyższych informacji Stowarzyszenie wyraziło w e-mailu z dnia 4 stycznia 2015 r. o dacie wpływ do Urzędu Gminy – 5 stycznia 2015 r. Szczegółowa analiza złożonego wniosku (czterech pytań i prośby o udostępnienie treści umów) prowadzi do konkluzji, że dotyczyły one informacji publicznej prostej (czyli nieprzetworzonej) będącej w posiadaniu w/w Organu. W myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Każdemu przysługuje prawo

dostępu do tego rodzaju informacji z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie (zob. art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 u.d.i.p.).

Z przedstawionych Sądowi akt wynika, że wnioskiem z dnia 4 stycznia 2015 r. drogą e-maila Stowarzyszenie zwróciło się do Burmistrza o udzielenie informacji publicznej w przedmiocie:

1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt?
2. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?
3. ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2014 r.? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)
4. jaki był w 2014 r koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?
5. ponadto poproszono o udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r.

Poproszono o przesłanie powyższej informacji pocztą elektroniczną na adres [podkarpackie@obrona-zwierzat.pl](mailto:podkarpackie@obrona-zwierzat.pl).

W dniu 5 stycznia 2015 r. wniosek dotarł do adresata.

Przygotowane w odpowiedzi pismo z dnia 9 stycznia 2015 r., umowa z dnia 30 września 2013 r. oraz aneks nr 1 do tej umowy z dnia 1 października 2014 r. zawierające w sumie pełną odpowiedź na żądanie, wysłane zostały na błędny adres [podkarpackie@ochrona-zwierzat.pl](mailto:podkarpackie@ochrona-zwierzat.pl) w dniu 13 stycznia 2015 r. Z tego powodu informacja nie dotarła do skarżącego.

Kolejnym e-mailem z dnia 10 marca 2015 r. Stowarzyszenie poinformowało, że nie otrzymało dotychczas odpowiedzi na swój wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r. Tego samego dnia – po zorientowaniu się, że żądane informacje wysłano na błędny adres, zostały one – ze stosownym wyjaśnieniem wysłane po raz kolejny na inny błędny adres [podkarpackie@obrona-zwierzat.pl](mailto:podkarpackie@obrona-zwierzat.pl).

Stowarzyszenie złożyło inny wniosek o udzielenie informacji z dnia 13 stycznia 2016 r. na temat sposobu i skutków wykonywania zadania w zakresie opieki nad

bezdolnymi zwierzętami. Na powyższy wniosek została udzielona odpowiedź drogą poczty elektronicznej w dniu 18 stycznia 2016 r. Odbiór powyższej informacji Stowarzyszenie potwierdziło w dniu 25 stycznia 2016 r.

Organ nie przedstawił Sądowi dowodu na okoliczność, że całą żadaną e-mailem z dnia 4 stycznia 2015 r. informację udzielono Stowarzyszeniu przed złożeniem skargi. Stowarzyszenie zaś w piśmie procesowym z dnia 5 maja 2016 r. podało, że żadaną wyżej wymienionym wnioskiem informację otrzymało dopiero w dniu 1 lutego 2016 r.

Zgodnie z art. 54 § 2 P.p.s.a. organ ma obowiązek przekazania skargi sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy.

Tymczasem przedstawione Sądowi wraz ze skargą akta miały sugerować, że odpowiedzi na wniosek udzielono najpóźniej w dniu 18 stycznia 2016 r. Także w odpowiedzi na skargę zawarto stwierdzenie, że Stowarzyszenie pominęło w swoich wywodach (skargi) fakt udzielenia żądanej informacji w dniu 10 marca 2015 r. Do tego pisma procesowego załączono zresztą oświadczenie inspektora Andrzeja Kalety, który z ramienia organu zajmował się udzieleniem informacji na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r. W oświadczeniu tym – złożonym „pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań” w/w podał, że po interwencji Stowarzyszenia z dnia 10 marca 2015 r. „uznając zasadność monitu udzielił ponownej odpowiedzi, załączając takie same dokumenty jak do e-mail z dnia 13 stycznia 2015 r. zmieniając adres poczty na [podkarpackie@obrona-zwierzat.pl](mailto:podkarpackie@obrona-zwierzat.pl). Adresat nie potwierdził odbioru wiadomości”.

W rzeczywistości nawet z przedstawionych Sądowi akt wynika, że w powyższym oświadczeniu jego autor mija się z prawdą, bo przy wysłaniu wiadomości tego dnia ponownie przy wpisaniu adresu popełnił pomyłkę – tym razem zamieniając „o” na „a” w wyrazie „podkarpackie” – wpisał „padkarpackie”.

W ocenie Sądu organ nie wykazał aby udzielił informacji na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r. przed wniesieniem skargi. Nawet jeśli do e-maila z dnia 18 stycznia 2016 r. rzeczywiście zostałyby załączone umowa z dnia 9 września 2013 r. i aneks do niej z dnia 1 października 2014 r. to nie byłaby to pełna odpowiedź na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r., bo część informacji zawarta była przecież w piśmie z dnia 9 stycznia 2015 r., którego dowodu wysłania na właściwy adres nie przedstawiono. Jednakże, w ocenie Sądu jaki byłby cel kolejnego wysyłania w/w umowy i aneksu do niej wśród załączników do odpowiedzi na zupełnie inny wniosek (z dnia 13 stycznia

2016 r.), gdyby osoba wysyłająca korespondencję elektroniczną z Urzędu była przekonana – co wynika z oświadczenia załączonego do odpowiedzi na skargę, że odpowiedzi udzieliła w marcu 2015 r.? Pytanie to wydaje się retoryczne, a stanowisko organu w tej sytuacji niewiarygodne. Wyjątkowa niestaranność pracownika przy udzielaniu przygotowanej przecież pełnej informacji skutkowałą dla organu tym, że dopiero po złożeniu skargi żądana informacja została przesłana na właściwy adres e-mail. Organ zaś ponosi konsekwencje owej niestaranności. Jej skutkiem jest bowiem uznanie, że okres od 5 stycznia 2015 r. do 1 lutego 2016 r., w którym Stowarzyszenie bezskutecznie oczekiwało na informację przesądza o rażącym naruszeniu prawa przy opisanej beczynności w udzielaniu informacji publicznej. Kwestią bezdyskusyjną jest przy tym, że żądane informacje stanowiły informację publiczną stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.ip. Termin na udzielenie informacji upłynął – stosownie do art. 13 ust. 1 u.d.i.p. z dniem 19 stycznia 2015 r. Dopiero wysłanie e-maila z żadaną informacją na właściwy adres poczty internetowej było zadośćuczynieniem obowiązkowi udzielenia informacji publicznej na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r., a to nastąpiło dopiero po złożeniu skargi.

Rozpoznając jednak niniejszą sprawę Sąd dodatkowo miał na uwadze aktualne brzmienie art. 149 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organu w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Z akt sprawy wynika, że na dzień wniesienia skargi do Sądu (data nadania skargi w urzędzie pocztowym do organu – 21 stycznia 2016 r.), wniosek skarżącego Stowarzyszenia z 4 stycznia 2015 r. o udzielenie informacji publicznej w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie został załatwiony przez Burmistrza Gminy Iwonicz - Zdrój co oznacza, że organ ten pozostawał w beczynności, mimo przygotowania żądanych informacji do wysyłki. Tym niemniej rozpatrując skargę na beczynność Sąd musi rozważyć, czy po jej wniesieniu nie



zaszły przesłanki do umorzenia postępowania. W niniejszej sprawie udostępnienie przez organ żądanej informacji po wniesieniu do Sądu skargi na bezczynność powoduje, że zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku skarżącego Stowarzyszenia z 4 stycznia 2015 r. w określonym terminie stało się bezprzedmiotowe, a postępowanie sądowe w tym przedmiocie należało umorzyć na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Sąd kierował się przy tym stanowiskiem wyrażonym w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. I OPS 6/08.

Zgodnie zaś z art. 149 § 1a p.p.s.a. jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Za rażące naruszenie ustawowego terminu można uznać jego oczywiste niezastosowanie lub zastosowanie nieprawidłowe, jak również długotrwałość prowadzenia postępowania, czy też brak jakiegokolwiek aktywności organu (por. wyroki WSA w Warszawie z 11.12.2013 r. sygn. I SAB/Wa 525/13, WSA w Poznaniu z 19.02.2014 r. sygn. IV SAB/Po 126/13, dostępne orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy ocenie sądu, czy stwierdzona bezczynność miała charakter kwalifikowany, tj. czy była ona rażąca, znaczenie będą miały okoliczności jakie spowodowały zwłokę organu, jego działania w toku rozpoznawania sprawy oraz stopień przekroczenia terminów (por. wyrok WSA w Warszawie z 19.11.13 r. sygn. I SAB/Wa 415/13, dostępny orzeczenia.nsa.gov.pl).

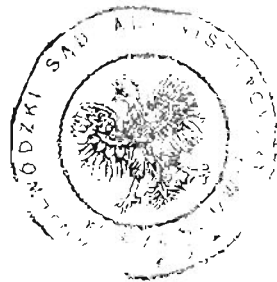
Rozpoznając zatem niniejszą sprawę w zakresie stwierdzenia, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, Sąd doszedł do przekonania, że organ dopuścił się rażącego naruszenia prawa, o czym orzeczono na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. Bezsporne jest, bowiem że zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1 podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

Jak wcześniej wskazano w niniejszej sprawie organ udzielił odpowiedzi na wniosek z 4 stycznia 2015 r. w dniu 1 lutego 2016 r. Zatem zestawienie ustawowych terminów załatwiania wniosku o udzielenie informacji publicznej z faktycznym jego

załatwieniem pozwala z łatwością dostrzec rażące naruszenie reguły określonej w art. 13 ust. 1 ww. ustawy.

Sąd biorąc pod uwagę wyjątkową wręcz niestaranność przy wysyłaniu żądanej informacji publicznej z urzędu w oparciu o art. 149 § 2 P.p.s.a. przyznał od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości 1 000 zł. W ocenie Sądu powinno to wpłynąć motywująco na większą staranność w tym zakresie w przyszłości.

Orzekając o kosztach postępowania Sąd miał na uwadze art. 201 § 1 p.p.s.a., w myśl którego zwrot kosztów przysługuje skarżącemu od organu także w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. odnosi się zaś do sytuacji, gdy organ którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, w zakresie swojej właściwości uwzględnił skargę w całości lub w części do dnia rozpoczęcia rozprawy. Na zasądzone koszty składa się wynagrodzenie adwokata w kwocie 480 zł stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 poz. 1800) oraz wpis od skargi.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność  
*Joanna Migacz*  
Starszy Sekretarz Sądowy