

Sygn. akt II SAB/Kr 17/16

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 25 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Łomnicka
Sędziowie:	Sędzia WSA Aldona Gąsecka-Duda
	Sędzia NSA Joanna Tuszyńska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 25 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na bezczynność Wójta Gminy Łabowa
w przedmiocie udzielenia informacji publicznej na wniosek z dnia 4 stycznia 2015 r.,

- I. zobowiązuje Wójta Gminy Łabowa do wydania w terminie czternastu dni aktu lub dokonania czynności w sprawie z wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie z dnia 4 stycznia 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej;
- II. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Wójta Gminy Łabowa na rzecz strony skarżącej kwotę 497 zł (czterysta dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska

Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na bezczynność Wójta Gminy Łabowa w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 04.01.2015 r., zarzucając organowi naruszenie przepisów art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, (Dz.U.2014.782 j.t.). Strona skarżąca wniosła o stwierdzenie, że bezczynność Wójta Gminy Łabowa miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 04.01.2015 r., zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu podano, że stowarzyszenie od kilku lat uczestniczy w projekcie Biura Ochrony Zwierząt przy Fundacji dla Zwierząt ARGOS, KRS 0000286138, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów. I tak, od 2006 r. do wszystkich gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”, przewidzianego ustawą z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013.856 * j.) Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.)

W związku z powyższym, w dniu 04.01.2015 r. strona skarżąca złożyła drogą elektroniczną do Wójta Gminy Łabowa (na adres gmina@labowa.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Łabowa) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następujący zakresie:

„1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 i 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 2013 i 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 2013 i 2014 r.?
(nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)

4. jaki był w 2013 i 2014 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?”

W punkcie 5 stowarzyszenie wniosło dodatkowo o udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 i 2014 r.

Elektroniczna wiadomość zawierająca wniosek o udostępnienie informacji publicznej, została doręczona w dniu 05.01.2015 r. Po upływie ustawowych terminów do udzielenia odpowiedzi określonych przez art. 13 ust. 1 u.d.i.p., wobec braku reakcji na wniosek, strona skarżąca dwukrotnie elektronicznie monitowała Gminę Łabowa - w dniu 17.02.2015 r. oraz w dniu 14.03.2015 r. Pomimo to, do dnia złożenia skargi podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, nie powiadomił wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Łabowa wniosł o oddalenie skargi . Organ przyznał, że w dniu 05.01.2015 r. na pocztę elektroniczną Gminy Łabowa adres gmina@labowa.iap.pl wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie” za rok 2013 i 2014 przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt. Informacja zgodnie z prośbą wnioskodawcy przesłana miała być pocztą elektroniczną na adres malopolska@obrona-zwierzat.pl. W dniu 08.01.2015 r. przygotowana została informacja zgodnie z treścią objętą wnioskiem, a następnie w dniu 9.01.2015 r. wysłana została skanem SKMBT_C25315010814570.pdf wraz z umową ze schroniskiem jednym plikiem na pocztę elektroniczną podaną we wniosku o udzielenie informacji publicznej tj. malopolska@obrona-zwierzat.pl., czyli pocztą elektroniczną strony skarżącej. W związku z powyższym, w ocenie organu, nie pozostawał w bezczynności i nie doszło do naruszenia prawa.

W piśmie z dnia 4.02.2016 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, ustosunkowując się do stanowiska organu przedstawionego w odpowiedzi na skargę wskazało, że do dnia złożenia skargi organ nie udostępnił skutecznie stowarzyszeniu wnioskowanej informacji publicznej. Jak sam organ dokumentuje, odpowiedź została przesłana pocztą elektroniczną na adres: rnalopolska@obrona-zwierzat.pl, podczas gdy prawidłowy, wskazany we wniosku brzmiał: malopolskie@obrona-zwierzat.pl. Nic więc dziwnego, że błędnie zaadresowana wiadomość nie miała szansy dotrzeć do wnioskodawcy, co wynika z braku należytej staranności w wykonywaniu obowiązków przez urzędników Gminy Łabowa. Na marginesie skarżący nadmienił, iż nieprawidłowy jest również inny adres elektroniczny wskazywany przez organ w odpowiedzi na skargę: malopolska@obrona-zwierzat.pl.

W piśmie z dnia 8.02.2016 r. Wójt Gminy Łabowa poinformował, że strona skarżąca nie potwierdza otrzymania pism wysyłanych przez organ drogą elektroniczną. Tytułem przykładu wskazał, że wysłana w dniu 26.01.2016 r. informacja publiczna za rok 2015 dotycząca sposobu i skutków wykonywania zadania „opieki nad bezdomnymi zwierzętami (...)” mimo dwukrotnych monitów z dnia 29.01.2016 r. i z dnia 5.02.2016 r. nie została potwierdzona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.). Kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w zakresie wydawania przez nie decyzji administracyjnych, postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym na które służy zażalenie albo kończących postępowanie, postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty, postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym na które służy zażalenie, innych niż wskazane wyżej aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz pisemnych interpretacji przepisów prawa

podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach - art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

Na wstępie ocenić należy dopuszczalność skargi.

Należy wskazać, że przedmiotowa skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie dostępu do informacji publicznej nie wymaga poprzedzenia jej środkiem zaskarżenia wskazanym w art. 52 p.p.s.a., ponieważ stosownie do treści art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 6. 09. 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112 póź. 1198 ze zm.), przepisy kpa stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to zatem, że przepisy kpa nie mają zastosowania w zakresie pozostałych czynności podejmowanych przez organ na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym do czynności materialno-technicznych w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a. Jakkolwiek art. 52 § 3 p.p.s.a. stanowi, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa to bezczynność nie wchodzi w zakres pojęcia "akty lub czynności", a ponieważ ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym w ramach jej realizacji (za wyjątkiem art. 16 ust.1 i 2) należy przyjąć, że skarga na bezczynność w zakresie udzielenie informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania organu do usunięcia naruszenia prawa. A zatem nie są wiążące również żadne terminy do jej skutecznego wniesienia do sądu administracyjnego.

Skarga jest zasadna.

Prawo do informacji zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). W myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tryb udzielania informacji, o których mowa w tym artykule określają ustawy i realizację powyższego przepisu stanowi właśnie ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 1 tej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie, jednak przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., II SAB/Wa 166/04, opub. w LEX nr 164699). Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2005 r., II SA/Wa 1009/05, opub. w LEX nr 188310). Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do podmiotu wykonującego zadania publiczne. Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, ale przymiot taki będą posiadać także te, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań. Bez znaczenia jest również i to w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez dany podmiot i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r., II SA/Wa 2043/05, opub. w LEX nr 196314). Informacją publiczną są zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Z art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek w formie ustnej lub pisemnej.

Z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 ze zm.) wynika, że obowiązek

udostępnienia informacji publicznej nałożony został na "władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie podmiot ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, albo nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność wskazująca na powody, dla których określony akt nie został podjęty lub czynność dokonana a w szczególności, czy bezczynność została spowodowana zawinioną lub też niezawinioną opieszałością podmiotu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana, przy czym w postępowaniu sądowoadministracyjnym wywołanym wniesieniem skargi na bezczynność możliwe są różne rozstrzygnięcia. Uwzględnienie skargi na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 - przy jej zasadności, prowadzi w myśl art. 149 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do zobowiązania podmiotu do wydania w określonym terminie aktu lub w innych przypadkach, do dokonania czynności lub stwierdzenia, albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Przenosząc dotychczasowe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy uznać należy, że skoro obowiązek udostępnienia informacji publicznej nałożony został m.in. na "władze publiczne", to oczywistym jest, że ciąży również na wójcie gminy.

Nie wymaga również szczegółowego wyjaśnienia, że żądana informacja stanowi informację publiczną. Jest ona bowiem informacją o sprawach publicznych, a takiego jej charakteru organ nie kwestionował.

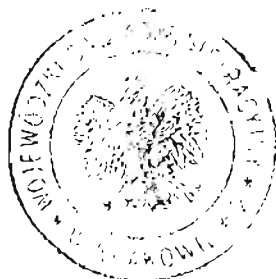
Wójt Gminy Łabowa nie udostępnił do dnia dzisiejszego żądanej informacji publicznej; podjęte w tym celu czynności z dnia 8 stycznia 2015 r. okazały się - ze względu na nieprawidłowe zaadresowanie maila - nieskuteczne. We wniosku z dnia 4 stycznia 2015 r. strona skarżąca wyraźnie wskazała, że odpowiedzi należy udzielić na adres: małopolskie@obrona-zwierzat.pl. Odpowiedź została zaadresowana błędnie na adres: małopolska@obrona-zwierzat.pl.

Sąd ocenił, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż wójt pozostawał w błędnym przekonaniu, że żądanej informacji udzielił. Działania

zostały podjęte przez organ niezwłocznie, a sporządzona odpowiedź była skrupulatna. Oceny o braku rażącego naruszenia prawa nie zmienia fakt, że w dniach 17 lutego 2015 r. i 14 marca 2015 r. skarżące stowarzyszenie przestało do organu monity dotyczące braku informacji publicznej. Z akt sprawy nie wynika, aby wójt udzielił na nie odpowiedzi, czy w jakikolwiek sposób się do nich ustosunkował. Okoliczność ta, chociaż naganna i świadcząca o braku należytej staranności wójta w podejmowanych działaniach związanych z realizacją zadań nałożonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, nie jest wystarczająca dla stwierdzenia rażącej bezczynności. Nie można przy tym stracić z pola widzenia, że strona skarżąca w okresie od marca 2015 r. do stycznia 2016 r. nie podejmowała już dalszych czynności w celu uzyskania informacji publicznej wnioskowanej w dniu 4 lutego 2016 r., wnosząc skargę na bezczynność po upływie niemal 10 miesięcy.

Dlatego też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzekł na podstawie art. 149 p.p.s.a. jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania nastąpiło na podstawie art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy
Jolanta Adamska