

Sygn. akt IV SAB/Wr 37/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

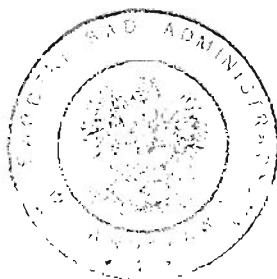
Dnia 7 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków
Sędziowie	Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
	Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym
w dniu 7 kwietnia 2016 r
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z/s w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Gminy Wołów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. **stwierdza, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- II. **umarza postępowanie w zakresie bezczynności organu;**
- III. **zasądza od Gminy Wołów na rzecz Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z/s w Jędrzejowie kwotę 580 (słownie: pięćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Serwiniowska
Podpis

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 21 stycznia 2016r., które wpłynęło do organu w dniu 25 stycznia 2016r., Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie (skarżąca strona) wniosło skargę na bezczynność Burmistrza Wołowa w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 4 stycznia 2015 r., a co stanowi zdaniem skarżącej 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 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.z 2014, poz.782 ,zwanej dalej: u.d.i.p.).

W konsekwencji powyższego skarżąca strona wniosła o:

- 1.stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Wołowa miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 4 stycznia 2015 r.,
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając swe żądanie, skarżąca strona wyjaśniła, że 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 ich – wyłapywanie”, przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresem <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.).

W związku z powyższym, skarżące Stowarzyszenie złożyło 4 stycznia 2015 r. drogą elektroniczną dla Burmistrza Wołowa (na adres sekretariat@wolow.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Wołów) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

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 2014r. (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. o udostępnienie treści i postaci umowy/umów wraz z załącznikami o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r.

Skarżąca strona wyjaśniła, że powyższy wniosek – przekazany drogą elektroniczną, został doręczony organowi w dniu 5 stycznia 2015r.

Wobec braku reakcji na przedmiotowy wniosek, wnioskodawca dwukrotnie elektronicznie monitował Gminę Wołów w tej sprawie, a to: w dniu 20 lutego 2015 r. oraz w dniu 14 marca 2015 r. Pomimo to, do dnia złożenia niniejszej 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 ocenie skarżącej strony, Burmistrz Wołowa dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę fakt otrzymania przez organ wniosku, ilość monitów oraz czas (ponad rok), jaki upłynął od dnia doręczenia wniosku.

Skarżąca strona stwierdziła, że w przedmiotowej sprawie organ ignorując przepisy prawa i orzecznictwo sądowo-administracyjne, nie udostępnił wnioskowanej informacji, uchylając się jednocześnie od wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko, stąd skarga niniejsza jest konieczna i usprawiedliwiona.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz Wołowa stwierdził, że skarga nie spełnia wymogów formalnych zawartych w art. 57 § 1 pkt 4 p.p.s.a., albowiem skarżący nie dopełnił bowiem obowiązku wyrażonego w art. 52 § 3 i § 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i zaniechał uprzedniego wezwania organu do usunięcia ewentualnego naruszenia. Powyższe czyni przedmiotową skargę niedopuszczalną. Organ wniósł zatem o odrzucenie skargi.

Jednocześnie organ oświadczył, że skarga złożona przez stronę skarżącą stała się bezprzedmiotowa, ponieważ pismem z 4 lutego 2016r. organ udostępnił skarżącej żadaną informację publiczną.

Odpis powyższego pisma – odpowiedzi na skargę, doręczony został pełnomocnikowi strony skarżącej w dniu 22 lutego 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm.), powoływanej dalej jako p.p.s.a., skarga na bezczynność organu administracji przysługuje w sprawach, w których mogą być wydawane decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a.), oraz w tych sprawach, w których mogą być wydawane akty lub podejmowane czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Powyższa regulacja oznacza, że w sytuacji, gdy przedmiotem skargi jest bezczynność organu administracji publicznej, a Sąd uzna skargę za uzasadnioną, na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a., zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Celem skargi na bezczynność organu jest zatem doprowadzenie do wydania aktu względnie dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Istotne jest przy tym, że w sprawach skarg na bezczynność organów administracji, **Wojewódzki Sąd Administracyjny orzeka biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili wydawania orzeczenia.**

Zgodnie z wypracowaną przez doktrynę definicją stanu bezczynności, stan ten zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia, innego aktu lub też nie podjął innej stosownej czynności (vide: T. Woś „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. Prawnicze LexisNexis, W-wa 2005, s. 86).

Dla stwierdzenia stanu beczynności potrzebne jest zatem ustalenie, iż przekroczono termin w załatwieniu sprawy (dokonaniu stosownej czynności).

W świetle powyższego przyjąć należy, że beczynność organu na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014r., poz.782 ze zm.), a w oparciu o którą Sąd rozpatruje niniejszą skargę – oznacza niepodjęcie przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w 14-dniowym terminie wskazanym w art. 13 ustawy, stosownych czynności, czyli nie udostępnienia informacji, jak i nie wydania decyzji o odmowie jej udzielenia (art. 16 ust. 1 ustawy).

Podkreślić przy tym należy, że wbrew stanowisku organu, skarga do sądu administracyjnego na beczynność 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 u.d.i.p., przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Powyższe oznacza, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego 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 p.p.s.a.

Sąd w pełni podziela prezentowane orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym, skarga na beczynność w zakresie udzielenie informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania organu do usunięcia naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2917/12).

Niesporne jest w niniejszej sprawie, że skarżące Stowarzyszenie pismem z dnia 4 stycznia 2016r. - przesłanym do organu drogą elektroniczną, wniosło o udostępnienie następujących informacji :

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 wylapywania/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. o udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r.

Załatwienie żądania objętego powyższym wnioskiem winno było zatem nastąpić na zasadach i w trybie określonym w przepisach w/w ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, czyli poprzez czynność materialno - techniczną polegającą na udostępnieniu żądanej informacji (art. 10 i 13 ustawy), ewentualnie poinformowanie, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej lub wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej (art. 16).

Niewątpliwie jest w niniejszej sprawie, że organ do którego zwróciło się Stowarzyszenie z opisanym wyżej wnioskiem (żądaniem), tj. Burmistrz Wołowa należy do kręgu podmiotów o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

Również żądana przez skarżące Stowarzyszenie informacja podlegała zakwalifikowaniu jako informacja publiczna. Zgodnie bowiem z art.1 ust.1 omawianej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie.

Istotne jest w sprawie, że akta administracyjne sprawy wskazują, że organ w piśmie z dnia 4 lutego 2016r., Nr ORG.1431.3.2016.AM, powołując się na przepis art.13 ust.1 w/w ustawy - udzielił stronie skarżącej następującej informacji, cyt.: :

„1.W roku 2014 nie posiadaliśmy stałej umowy na wyłapywanie bezdomnych zwierząt, współpracowaliśmy z firmą odławiającą "DOOG" Zbigniew Paruch Transport Zwierząt, 59-400 Jawor, ul. Legnicka 12A (zgłoszenie telefoniczne w razie konieczności odłowienia zwierzęcia i dostarczenia do schroniska),

2. Umowa z Miejskim Schroniskiem dla bezdomnych zwierząt w Głogowie, ul. Żukowicka 1A 67-200 Głogów - Wróblin Głogowski, doraźnym odławianiem i przetrzymywaniem bezdomnych psów z terenu gminy Wołów zajmowały się:

** Przychodnia weterynaryjna „Podaj Łapę” ul. Zwycięstwa 8, 56-120 Brzeg Dolny,*

* *Przychodnia weterynaryjna "LANCET" ul. Skłodowskiej - Curie 9a, 56-100 Wołów; usługę polegającą na zapewnieniu zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym wykonywał pan Bronisław Grocholski, zam. Krzydłina Mała 7, 56-100 Wołów; odławiane bezdomne zwierzęta były przetrzymywane w tymczasowym pomieszczeniu na terenie Gminy Wołów.*

3. *W roku 2014 wyłapano 50 szt. psów i 20 kotów.*

4. *Koszt realizacji zadania w 2014 roku wyniósł 42 612,47 zł.*

5. *W załączeniu skany umów."*

W świetle powyższych ustaleń przyjąć należy, że organ udzielając skarżącej stronie opisanym wyżej pismem powyższej informacji, równocześnie przekazując skany umów (nr 1 i 2) - zawartych w 2014r. o świadczeniu usług lekarsko-weterynaryjnych oraz skan umowy z dnia 17 czerwca 2014r. na zapewnienie zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym, rozpatrzył wniosek skarżącej 4 stycznia 2015r. w przedmiocie udostępnienia określonej informacji publicznej.

W tym stanie faktycznym i prawnym stwierdzić należy, że beczynność strony przeciwnej w przedmiocie rozpatrzenia w/w wniosku skarżącego Stowarzyszenia - została usunięta przez sam organ, przy czym beczynność organu ustała w dniu 4 lutego 2016r., czyli w dniu sporządzenia i przesłania skarżącemu opisanego wyżej pisma organu z dnia 4 lutego 2016r.

Ponieważ, jak to już wyżej Sąd podkreślił, celem skargi na beczynność organu jest zobowiązanie do wydania określonego aktu lub dokonania czynności, stąd też udzielenie skarżącemu informacji zawartej w piśmie z dnia 4 lutego 2016r., wraz z przesłaniem skanów określonych umów, uczyniło rozpoznanie niniejszej sprawy bezprzedmiotowym, albowiem przedmiot postępowania sądowego - jakim była beczynność strony przeciwnej w tym zakresie - przestał w dacie orzekania istnieć, choć niewątpliwie beczynność organu istniała w dacie wniesienia do tut. Sądu skargi z dnia 21 stycznia 2016r.

Powyższe ustalenia pozwalają zatem na stwierdzenie, że odpadnięcie głównej przesłanki (beczynności organu), w okresie pomiędzy wpływem skargi do Sądu na beczynność a rozpoznanie przez organ wniosku (żądania) skarżącego, uniemożliwiło Sądowi zobowiązanie strony przeciwnej (organu) do podjęcia czynności udostępnienia informacji, która co prawda z przekroczeniem ustawowego terminu, ale została dokonana.

Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie, przyjęte zostało, iż orzekając w sprawie dotyczącej skargi na bezczynność organu, Sąd nie przeprowadza kontroli określonego aktu lub czynności danego organu, lecz biorąc za podstawę stan faktyczny i prawny danej sprawy rozstrzyga czy istotnie organ pozostaje w bezczynności (art. 149 p.p.s.a.). Gdy postępowanie przed Sądem I-szej instancji po wniesieniu skargi na bezczynność organu stało się bezprzedmiotowe i to z uwagi na podjęte przez organ czynności, wówczas Sąd winien orzec o umorzeniu postępowania, a nie o oddaleniu skargi (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 812/08, publ. Lex nr 478295).

W tej to zatem sytuacji, skoro niewątpliwie postępowanie sądowe w niniejszej sprawie - stało się bezprzedmiotowe, to po myśli art. 161 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postępowanie przed tut. Sądem należało umorzyć w zakresie w jakim dotyczyło ono zobowiązania organu do dokonania określonych czynności związanych z żądaniem objętym wnioskiem z dnia 4 stycznia 2015r.

Zważyć przy tym należy, że udzielenie w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi, przez organ żądanej informacji, nie zwalniało wojewódzkiego sądu administracyjnego z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie orzeczenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie, Sąd działając na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a., stwierdził, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sąd wyprowadził powyższe stwierdzenie - biorąc pod uwagę z jednej strony datę wpływu do organu wniosku skarżącego Stowarzyszenia o udostępnienie określonej informacji, czyli 5 stycznia 2015r., z drugiej zaś strony - dzień, w którym strona przeciwna udzieliła skarżącemu na ten wniosek informacji, tj. 4 lutego 2016r.

I tak te dwie skrajne daty pozwalają na stwierdzenie, że udzielenie przez organ odpowiedzi na opisany wyżej wniosek, dopiero 4 lutego 2016r., czyli po upływie ponad roku od otrzymania przez organ owego wniosku (załączone do skargi potwierdzenie doręczenia organowi w/w wniosku w dniu 5 stycznia 2015r.), gdy w tzw. międzyczasie skarżące Stowarzyszenie dwukrotnie, bo 20 lutego 2015r. i 14 marca 2015r. zwracało się do organu (ponaglało organ) drogą elektroniczną o udostępnienie informacji na wniosek z dnia 4 stycznia 2015r., iż przedmiotowa bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a to art.13 w/w ustawy o dostępie do informacji. Zgodnie

Sygn. akt IV SAB/Wr 37/16

bowiem z tym przepisem, udostępnianie 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 (ust.1).

Orzeczenie o kosztach postępowania Sąd oparł na przepisach art. 201 § 1 w zw. z art. 54 § 3 p.p.s.a., stosownie do którego skarżącemu przysługuje zwrot kosztów postępowania od organu. W ślad za stanowiskiem wyrażonym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08 uznać należy, że działania autokontrolne organu podjęte już po przekazaniu skargi do sądu administracyjnego, ale przed jej rozstrzygnięciem, winno wywoływać w zakresie kosztów postępowania takie same skutki prawne jak czynność podjęta przez organ wprost na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.

Stąd też stronie skarżącej należał się zwrot kosztów postępowania w myśl zasady przywołanej w art. 205 § 1 p.p.s.a., że do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednakże nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

W skład zasądzonych od organu kosztów należało, więc zaliczyć wpis sądowy (100 złotych), a także wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej - adwokata w kwocie 480 złotych, którego zaś wysokość wynika z § 14 ust.1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015r., poz. 1800).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

.....
Podpis