

Sygn. akt I OSK 2689/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Wojciech Jakimowicz
Sędzia NSA	Irena Kamińska
Sędzia NSA	Olga Żurawska-Matusiak (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Dorota Korybut-Orłowska

po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2017 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Burmistrza Miasta Jędrzejowa

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach

z dnia 10 sierpnia 2016 r. sygn. akt II SAB/Ke 36/16

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Miasta Jędrzejowa

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym i stwierdza, że Burmistrz Miasta Jędrzejowa dopuścił się bezczynności;
2. oddala skargę kasacyjną w pozostałym zakresie;
3. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska

sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Ke 36/16, po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Burmistrza Miasta Jędrzejowa w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zobowiązał Burmistrza Miasta Jędrzejowa do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie z 16 lutego 2016r. w zakresie udostępnienia dokumentacji medycznej w terminie 14 dni od zwrotu akt administracyjnych wraz z odpisem orzeczenia o stwierdzeniu prawomocności oraz stwierdził, że bezczynność Burmistrza Miasta Jędrzejowa nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

W wyroku tym Sąd powołał się na następujące ustalenia faktyczne i prawne sprawy.

Skargą z 5 maja 2016 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej jako skarżący) zakwestionowało bezczynność Burmistrza Miasta Jędrzejowa, polegającą na braku odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia z 16 lutego 2016 r. o udzielenie informacji publicznej dotyczącej potrąconego 12 lutego 2016 r. w Mnichowie psa – wobec odmowy udostępnienia dokumentacji medycznej w zakresie poniesionych przez zwierzę obrażeń, uzasadniających poddanie psa eutanazji. W uzasadnieniu skargi powołano się na § 9 uchwały nr V/50/15 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Jędrzejów w 2015 r. (obowiązującej w chwili istotnego dla żądania skargi zdarzenia) oraz art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Skarżący wskazał, że organ, lakonicznie odmawiając udostępnienia żądanej dokumentacji weterynaryjnej, nie wskazał powodów jej utajnienia, a zatem nieznanne pozostają przesłanki, którymi się kierował. W skardze podkreślono, że skoro dysponentem ww. zwierzęcia bezdomnego jest gmina – w ramach jej zadań publicznych – to przedmiotowa dokumentacja dotyczy wykonywania tych zadań. W konsekwencji lekarz weterynarii jest zobowiązany wydać jej kopię gminie, która z kolei ma obowiązek ją udostępnić jako informację publiczną, na żądanie każdego, kto je wyartykułuje. Zdaniem Stowarzyszenia organ w niniejszej sprawie pozostawał rażąco bezczynnym, gdyż nie załatwił jej wniosku w terminie określonym art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015

r. poz. 2058 ze zm.) zwanej dalej "u.d.i.p." Od daty doręczenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej upłynął już bowiem wielokrotnie maksymalny termin ustawowy, w jakim podmiot obowiązany winien zareagować na zgłoszone żądanie. Ponadto Burmistrz Miasta Jędrzejowa nie zastosował się do dyspozycji przepisu art. 13 ust. 2 u.d.i.p. oraz uchylił się od wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby odmowę udostępnienia żądanej dokumentacji.

Stowarzyszenie wniosło o zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku z 16 lutego 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej, stwierdzenie że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, argumentując, że na złożony w niniejszej sprawie wniosek Stowarzyszenia z 16 lutego 2016r. (ponowiony 24 lutego 2016r.) udzielił odpowiedzi 26 lutego 2016 r., w której szczegółowo przytoczył przyczyny poddania psa zabiegowi eutanazji, wyjaśniając jednocześnie że nie może udostępnić szczegółowej dokumentacji medycznej – gdyż jej nie posiada. Ranne zwierzę było bowiem przekazane wykwalifikowanemu lekarzowi weterynarii, a stosowna dokumentacja znajdowała się w jego posiadaniu, przy czym organ do posiadania takiej dokumentacji nie był zobowiązany. Ponadto brak podstaw do podnoszenia zarzutu bezczynności – w sytuacji udzielenia odpowiedzi w sposób niezadowolający dla wnioskodawcy – gdyż bezczynność oznacza sytuację, gdy organ milczy.

10 sierpnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wydał powołany na wstępie wyrok.

Zestawiając przepisy art. 11 ust. 1, art. 11a ust. 2 pkt 8, art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej WSA stwierdził, że skierowany przez skarżące Stowarzyszenie do Burmistrza Miasta Jędrzejowa wniosek o przekazanie informacji dotyczących obrażeń, jakich doznało zwierzę ranne w zdarzeniu drogowym – wraz ze stosowną dokumentacją medyczną (weterynaryjną) – dotyczył informacji publicznej.

W ocenie Sądu pismem z 26 lutego 2016 r. organ udzielił w tym zakresie jedynie częściowej odpowiedzi. Jakkolwiek bowiem bardzo szczegółowo opisano obrażenia psa, to odmówiono udostępnienia dokumentacji medycznej. Tymczasem

do udostępnienia takiej informacji zobowiązany był właśnie Burmistrz Miasta Jędrzejowa – stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Wobec powyższego, skoro wniosek Stowarzyszenia dotyczył w całości informacji publicznej i został skierowany do właściwego organu, to odpowiedź powinna być udzielona na zasadach i w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Sąd stwierdził, że Burmistrz Miasta Jędrzejowa jedynie w części odpowiedział na złożony wniosek Stowarzyszenia – w odniesieniu do przekazania dokładnych informacji dotyczących obrażeń rannego zwierzęcia. Natomiast wobec wyartykułowanej w sposób ogólny w piśmie z 26 lutego 2016 r. odmowie udostępnienia żądanej dokumentacji medycznej organ nie rozstrzygnął w całości złożonego w niniejszej sprawie wniosku, gdyż nie udzielił tej informacji ani też nie wydał decyzji administracyjnej odmawiającej jej udostępnienia.

Sąd uznał, że w dacie orzekania Burmistrz Miasta Jędrzejowa pozostawał w beczynności, co spowodowało konieczność zobowiązania tego organu do rozpatrzenia wniosku z 16 lutego 2016 r. w zakresie udostępnienia dokumentacji medycznej - na podstawie art. 149 § 1 P.p.s.a. Jednocześnie w ocenie Sądu zaistniała w sprawie beczynność organu nie nosi cech rażącego naruszenia prawa. Organ udzielił bowiem stronie skarżącej zasadniczych informacji, szczegółowo opisując obrażenia poszkodowanego zwierzęcia, a odmawiając jedynie udostępnienia dokumentacji źródłowej. Ponadto odpowiedź została udzielona w ustawowym 14 – dniowym terminie od dnia złożenia wniosku, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. W konsekwencji, wobec terminowego – choć częściowego – udostępnienia informacji publicznej, nie sposób mówić o lekceważącym traktowaniu ustawowych obowiązków organu, uzasadniających przyjęcia stanowiska o rażącym naruszeniu prawa w zakresie stwierdzonej beczynności.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Burmistrz Miasta Jędrzejowa. Wyrok zaskarżył w całości i zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które mają wpływ na wynik sprawy, a w szczególności:

a/ art. 106 § 5 P.p.s.a. w związku z art. z art. 233 §1 K.p.c. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a. polegającego na braku dokonania wszechstronnej oceny dowodów w sposób zgodny z zasadą swobodnej oceny dowodów, a także chybionego ustalenia podstawy prawnej rozstrzygnięcia wobec powołania się na przepisy art. 11 ust. 1, art. 11a ust. 2 pkt 8, art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt

(Dz. U. 2013 poz. 856 z późn. zm.) w związku z art. 6 ust 1 pkt 1 lit. c u.d.i.p., a także uchwały nr V/50/15 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Jędrzejów w 2015 r.;

b/ naruszenie art. 107 § 1 K.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że przekazane przez skarżącego Stowarzyszeniu pismo z 26 lutego 2016 r. nie stanowiło decyzji administracyjnej;

c/ art. 149 § 1 P.p.s.a. w związku z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 3 u.d.i.p. poprzez uznanie, że Burmistrz pozostaje w bezczynności i zobowiązanie skarżącego Burmistrza do udostępnienia informacji publicznej, która faktycznie nie była i nie jest w jego posiadaniu.

W oparciu o powyższe zarzuty Burmistrz wniósł o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie skargi kasacyjnej, zgodnie z art. 182 P.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ podniósł, że Sąd błędnie ustalił, że z przepisów art. 11 a ust 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt jak również z uchwały nr V/50/15 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Jędrzejów w 2015 r. ma wynikać obowiązek przekazania dokumentacji medycznej. Z zapisu § 10 powołanej uchwały nie wynika, aby Burmistrz był zobowiązany posiadać dokumentację medyczną, skoro zadanie zlecił to zakładowi leczniczemu. Sąd nie ustalił kto sporządził dokumentację związaną z leczeniem zwierzęcia i w czym posiadaniu ona się znajduje. To, że w aktach sprawy znajduje się informacja o rannym zwierzęciu, która została przekazana Stowarzyszeniu i którą cytuje w uzasadnieniu Sąd, nie stanowi dowodu posiadania tej dokumentacji.

Burmistrz wskazał, że w związku z wnioskiem Stowarzyszenia dotyczącym przestania „... dokładnych informacji wraz z dokumentacją medyczną nt. obrażeń jakie otrzymał pies...”, pismem z 26 lutego 2016 r. informacja taka została Stowarzyszeniu przesłana. W informacji tej znajdują się elementy przewidziane w art. 107 § 1 K.p.a. takie jak, oznaczenie organu administracji wydającego akt, datę wydania, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis

osoby reprezentującej organ. Od tak sformułowanego pisma Stowarzyszenie mogło wnieść odwołanie. Wprawdzie w piśmie tym nie ma informacji o odwołaniu jednak Stowarzyszenie składa szereg wniosków do różnych podmiotów i ma rozeznanie w sprawach odwoławczych.

Organ podniósł także, że zobowiązanie przez Sąd do udostępnienia dokumentacji medycznej nie znajduje oparcia w art. 4 ust. 3 u.d.i.p., bowiem dokumentacja ta nigdy nie była i nie jest w posiadaniu organu.

W odpowiedzi na skargę Stowarzyszenie wniosło o oddalenie skargi, przeprowadzenie rozprawy oraz zasądzenie kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.) - zwanej dalej P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z przesłanek wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. nie wystąpiła, stąd też kontrola instancyjna ograniczona została do zbadania zasadności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a poza kontrolą pozostała zgodność orzeczenia z innymi przepisami prawa.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 P.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że ma ona częściowo usprawiedliwione podstawy, tj. zasadny okazał się zarzut naruszenia prawa materialnego.

Zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 4 ust 3 u.d.i.p., zgodnie z którym obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i

stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia tylko wówczas, gdy informacja fizycznie istnieje, nie została wcześniej udostępniona wnioskodawcy i nie funkcjonuje w obiegu publicznym. W sytuacji gdy wnioskodawca domaga się udostępnienia informacji niebędących w posiadaniu adresata wniosku w dniu jego złożenia, nie jest możliwa realizacja żądania udostępnienia informacji publicznej. W takiej sytuacji powinien poinformować o tym wnioskodawcę w drodze zwykłego pisma i nie spoczywa na nim obowiązek poszukiwania informacji na użytek przedmiotowego wniosku. Takie stanowisko wynika z utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym gdy dana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, jak i wówczas, gdy organ nie posiada żądanej informacji bądź gdy do danej informacji publicznej istnieje inny tryb dostępu niż przez jej udostępnienie przez organ, do którego został skierowany wniosek, organ kieruje do strony pismo o stosownej treści (por. wyrok NSA z 11 stycznia 2010 r., I OSK 1557/09). W wypadku pojawienia się problemów dowodowych związanych z ustaleniem, czy żądana informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek, przesądzające znaczenie powinno mieć to, czy przedmiot pytania (żądania) pokrywa się z właściwością rzeczową (zakresem działania) podmiotu, do którego skierowany wniosek (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Warszawa 2016, s. 259). Aby można było uznać, że nie zachodzi beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, której adresat wniosku nie posiada, jest on obowiązany wypowiedzieć się w tym przedmiocie. Wystarczające jest pisemne wyjaśnienie przyczyny nieudzielenia informacji i tym samym pismo informujące o tym, stanowi odpowiedź na wniosek, co uwalnia adresata wniosku od zarzutu beczynności. Nie jest bowiem możliwe skuteczne podniesienie zarzutu beczynności w sytuacji, gdy żądana informacja nie znajduje się w posiadaniu tego podmiotu. Pismo kierowane do strony wnioskującej powinno zawierać wyjaśnienie takiego stanu rzeczy.

W rozpoznawanej sprawie Burmistrz Miasta Jędrzejowa wskazuje, że żądanej informacji w postaci dokumentacji medycznej dotyczącej potrąconego 12 lutego 2016 r. w Mnichowie psa, nie posiada. Z wyjaśnień organu zawartych w odpowiedzi na skargę wynika, że ranne zwierze zostało przekazane wykwalifikowanemu lekarzowi weterynarii i dokumentacja medyczna dotycząca rannego psa znajduje się w jego

posiadaniu. Jednocześnie organ podkreślił, że nie jest zobowiązany do posiadania tego typu informacji.

Zgodnie z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt Rada gminy wypełniając obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, określa, w drodze uchwały, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust 2 pkt 8 ww. ustawy).

Rada Miejska w Jędrzejowie w uchwale nr V/50/15 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Jędrzejów w 2015 r. w § 9 i 10 określiła, że ranne, bezdomne zwierzęta są przewożone do zakładu leczniczego, z którym podpisana jest umowa w zakresie opieki weterynaryjnej, mająca na celu zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Z przywołanych zapisów uchwały wynika, że Gmina swój ustawowy obowiązek opieki nad zwierzętami bezdomnymi w zakresie opieki weterynaryjnej, realizuje poprzez wyspecjalizowany podmiot, pobierający za świadczone usługi wynagrodzenie i działający niezależnie od Gminy.

Uwzględnienie powyższego pozwala na przyjęcie jako wiarygodnych wyjaśnień organu, że żądana dokumentacja medyczna nie znajduje się w zasobie danych, jakim dysponuje Burmistrz Miasta Jędrzejowa. Jest okolicznością powszechnie znaną i nie wymagającą specjalnego dowodzenia, że dokumentacja medyczna przechowywana jest przez podmiot świadczący usług medyczne i wydawana na wniosek osób uprawnionych do jej otrzymania. Burmistrz Miasta Jędrzejowa jest niewątpliwie podmiotem uprawnionym do zapoznania się z dokumentacją medyczną zwierząt, którymi na mocy zawartej umowy zajmuje się zakład leczniczy dla zwierząt, jak i do żądania jej wydania. Z tego jednak nie wynika obowiązek organu uzyskania takiej dokumentacji, w celu przekazania jej innemu podmiotowi, domagającemu się jej udostępnienia w ramach dostępu do informacji publicznej. Jak wskazano wcześniej prawo do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiany z prawem do żądania podjęcia działań mających na celu uzyskanie takiej informacji.

Burmistrz Miasta Jędrzejowa nie mógł zatem zrealizować wniosku Stowarzyszenia w zakresie udostępnienia dokumentacji medycznej rannego psa, gdyż dokumentacja ta nie była w jego posiadaniu. Jako nieprawidłowe należy ocenić działanie organu poprzedzające wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach na bezczynność Burmistrza Miasta Jędrzejów. Organ, wbrew wskazanym powyżej obowiązkom, nie poinformował bowiem wnioskującego o informacji podmiotu, że nie posiada żądanej informacji, a jedynie wskazał, że informacji tej nie udostępni. Wyjaśnienie, że organ dokumentacji nie ma wraz z podaniem przyczyn tego stanu rzeczy, zostało zawarte dopiero w odpowiedzi na skargę. Te wyjaśnienia powinny być uwzględnione przez Sąd orzekający w sprawie. Orzekając w sprawie ze skargi na bezczynność organu Sąd był bowiem obowiązany wziąć pod uwagę stan faktyczny istniejący w chwili orzekania.

Obecna treść art. 149 § 1 P.p.s.a. ujęta została w trzech odrębnych jednostkach redakcyjnych (punktach). Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach wymienionych w komentowanym przepisie polega więc na zobowiązaniu organu administracji publicznej do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji (pkt 1) lub stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (pkt 2). Wskazany przepis w punkcie 3, jako odrębną postać uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, przewiduje stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłości postępowania. Wymieniony przepis przyznaje więc sądowi administracyjnemu kompetencję do stwierdzenia, że wystąpiła bezczynność lub przewlekłość, jeżeli z uwagi na zakończenie postępowania nie ma już potrzeby wydawania aktu lub dokonania czynności. Jak trafnie podkreśla się w piśmiennictwie ta forma rozstrzygnięcia będzie miała miejsce wówczas, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organ załatwi sprawę (por. A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, teza 2, Lex 2016). W obecnym stanie prawnym Sąd rozpoznający sprawę ze skargi na bezczynność i uwzględniający tę skargę, w ramach stosowania art. 149 § 1 P.p.s.a. realizuje tę spośród kompetencji określonych w punktach 1-3 tego przepisu, która jest adekwatna do stanu istniejącego w chwili orzekania przez Sąd. Nie ma zatem obecnie potrzeby umarzania postępowania w zakresie zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji

albo do dokonania czynności (pkt 1), gdy po wniesieniu skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organ załatwi sprawę, gdyż w takiej sytuacji Sąd nie podejmuje rozstrzygnięcia w oparciu o art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., a kompetencją adekwatną do tego stanu rzeczy jest kompetencja do stwierdzenia, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.) (por. wyrok NSA z 4 listopada 2016 r., I OSK 1621/16).

Uwzględniając okoliczności przedmiotowej sprawy należało zatem, w oparciu o przepis art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. stwierdzić, że Burmistrz Miasta Jędrzejowa dopuścił się beczynności w realizacji wniosku skarżącego Stowarzyszenia z 16 lutego 2016 r. w części obejmującej żądanie przekazania dokumentacji medycznej rannego psa.

Na uwzględnienie nie zasługiwały natomiast pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej. Według art. 106 § 5 P.p.s.a. "Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Przepis art. 106 § 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczy zatem postępowania dowodowego prowadzonego przez Sąd pierwszej instancji. Z naruszeniem art. 106 § 5 P.p.s.a. mamy do czynienia w sytuacji, gdy sąd przeprowadzał dowody uzupełniające, a dokonując tego uchybił stosownym przepisom procedury cywilnej. Zatem zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 106 § 5 P.p.s.a. może być skutecznie podnoszony w skardze kasacyjnej wtedy, gdy sąd administracyjny pierwszej instancji prowadził postępowanie dowodowe w zakresie wynikającym z treści art. 106 § 3 P.p.s.a. W sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji sam nie uzupełniał postępowania dowodowego – jak to miało miejsce w niniejszej sprawie - nie mógł naruszyć art. 106 § 5 P.p.s.a. (por. wyrok NSA z 17 lutego 2017 r., I OSK 1876/15). Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopiero, gdy sąd dopuści przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to wówczas w tym zakresie będą miały zgodnie z postanowieniami art. 106 § 5 P.p.s.a. odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego (zob. wyrok NSA z 10 sierpnia 2016 r., II GSK 155/15). Przepis art. 106 § 5 P.p.s.a. zawiera odesłanie nie tylko do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale i do art. 106 § 3 P.p.s.a. ustanawiającego kompetencję do przeprowadzenia ograniczonego postępowania dowodowego w postępowaniu przed Sądem administracyjnym. To zaś oznacza, iż odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego są

wtórne w stosunku do regulacji zawartej w art. 106 § 5 P.p.s.a. W konsekwencji w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego dowodu w trybie art. 106 § 3 P.p.s.a., powoływanie się na przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego i art. 106 § 5 P.p.s.a. jest bezprzedmiotowe (por. wyroki NSA: z 11 sierpnia 2011 r., II OSK 723/11; z 28 stycznia 2015 r., II OSK 1567/13; z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 1647/14).

Sąd I instancji nie naruszył również przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a. Zarzut naruszenia tego przepisu może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09; wyrok NSA z 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a samo uchybienie musi uniemożliwiać kontrolę kasacyjną zaskarżonego wyroku (por. wyroki NSA: z 28 września 2010 r., I OSK 1605/09, z 13 października 2010 r., II FSK 1479/09). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych, wyżej wymienionych warunków. Wyrok sądu pierwszej instancji nie będzie poddawał się kontroli sądownoadministracyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu (por. wyroki NSA: z 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09, z 12 marca 2015 r., I OSK 2338/13). Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną

rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Z wywodów Sądu wynika, dlaczego w jego ocenie w sprawie zaistniał stan bezczynności. Sąd pierwszej instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia. Polemika z ustaleniami Sądu I instancji i oceną stanu faktycznego dokonana przez Sąd nie może sprowadzać się do zarzutu naruszenia powołanego przepisu.

W sprawie nie mógł zostać naruszony przepis art. 107 § 1 K.p.a., ponieważ przepis ten nie znajdował w niej zastosowania.

Jak już zostało wskazane powyżej przekazanie pisemnej informacji o nieposiadaniu żądanych dokumentów, stanowi formę udzielenia informacji odnośnie zasobu danych jakim dysponuje podmiot zobowiązany. Jeżeli podmiot zobowiązany, do którego skierowano wniosek, nie dysponuje daną informacją, winien zawiadomić o tym wnoszącego, nie ma natomiast obowiązku wydania decyzji. Decyzja wydana w takiej sytuacji byłaby decyzja bez podstawy prawnej. Formy decyzji nie przybiera również udostępnienie informacji publicznej.

W rozpoznawanej sprawie organ decyzji nie wydał. Za decyzję nie może być uznane pismo organu z 26 lutego 2016 r., gdyż w piśmie tym organ udzielił w części informacji żądanej we wniosku z 16 lutego 2016 r., nie zawarł natomiast żadnego rozstrzygnięcia.

Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej nie jest typowym postępowaniem jurysdykcyjnym. Udzielenie informacji publicznej w sprawie indywidualnej następuje przez podjęcie przez podmiot zobowiązany czynności materialno-technicznej, której treścią jest właśnie żądana informacja publiczna (por. J. Drachal, Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji, ZNSA 2010, nr 5-6, s.108). Wystosowanie do strony wnioskującej pisma stanowiącego odpowiedź na jej żądanie należy zatem ocenić jako realizację wniosku w prawidłowej formie, choć nie w pełnym zakresie. W sprawie nie zachodziła potrzeba wydawania decyzji, gdyż ani dla udzielenia wnioskowanej informacji, ani dla powiadomienia, że żądana informacja nie pozostaje w dyspozycji organu forma decyzji nie jest przewidziana.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Julia Chudzińska
sekretarz sądowy