



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 maja 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Monika Nowicka
Sędziowie:	Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
	Sędzia del. WSA Jolanta Górka
Protokolant:	starszy asystent sędziego Marta Sikorska

po rozpoznaniu w dniu 9 maja 2019 roku  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach  
z dnia 11 kwietnia 2017 r. sygn. akt IV SAB/GI 29/17  
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Burmistrza Miasta Radzionków  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. prostuje pkt 1 zaskarżonego wyroku w ten sposób, że w miejsce słów "z dnia 16 stycznia 2016 r." postanawia wpisać słowa "z dnia 13 stycznia 2016 r.";
2. uchyla zaskarżony wyrok w pkt 4 i w tym zakresie zobowiązuje Burmistrza Miasta Radzionków do załatwienia pkt 3 wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z dnia 13 stycznia 2016 r.;
3. w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddala;
4. zasądza od Burmistrza Miasta Radzionków na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem częściowego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwie podpisy  
Za: [signature] / [signature]

*Julia Chudzyńska*

starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SAB/GI 29/17 po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej stwierdził, że: 1) Burmistrz Miasta Radzionków pozostawał w bezczynności w zakresie załatwienia pkt. 5 wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r.; 2) stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; 3) umorzył postępowanie w zakresie opisanym w pkt. 1 wyroku; 4) w pozostałym zakresie skargę oddalił; 5) zasądził od Burmistrza Miasta Radzionków na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej: Stowarzyszenie) w dniu 13 stycznia 2016 r. skierowało do Burmistrza Miasta Radzionków, za pośrednictwem poczty elektronicznej, wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie sposobu i skutków wykonywania przez gminę zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie” przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856), tj.:

1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2015 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 2015 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?;
3. ilu bezdomnym zwierzętom z podziałem na psy i koty, zapewniono opiekę na koszt gminy w 2015 r. (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)?;
4. jaki był w 2015 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?;
5. udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r.

We wniosku podano adres email, na który miała zostać przekazana odpowiedź.

Pismem z dnia 27 stycznia 2016 r., przesłanym za pośrednictwem poczty elektronicznej, Burmistrz Miasta Radzionków udzielił odpowiedzi odnosząc się do pkt 1, 2 i 4 wniosku. Ponadto wskazano, że w załączeniu przesyła się skan umowy, o której mowa w pkt 5 wniosku. Wskazanego skanu jednak nie przesłano. Natomiast odnosząc

się do pkt 3 wniosku jego adresat stwierdził, że informacja o ilości bezdomnych psów i kotów, którym udzielono pomocy na koszt Gminy w 2015 r. stanowi informację o środowisku i jego ochronie, dlatego stosowane powinny być przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353 - dalej jako „ustawa o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska”).

W odpowiedzi na przedstawione stanowisko Stowarzyszenie ponowiło swoje żądanie udostępnienia informacji wskazanej w pkt 3 wniosku w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm., dalej jako „u.d.i.p.”), względnie wydania decyzji odmownej, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Następnie Stowarzyszenie w dniu 16 stycznia 2017 r. złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Radzionków w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią pkt 3 i 5 wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r. Skarżący domagał się zobowiązania organu do rozpatrzenia pkt. 3 i 5 wniosku, stwierdzenia, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenia kosztów postępowania. Zarzucono adresatowi wniosku naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Wskazano, że organ nie tylko nie udostępnił informacji i nie wydał decyzji, lecz także nie wezwał Stowarzyszenia do uzupełnienia rzekomych braków formalnych wniosku i konsekwencjach ich nieuzupełnienia.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Radzionków przyznał, że nie przekazał) wnioskodawcy skanu umowy, o którym mowa była w pkt 5 i wniósł o rozważenie możliwości odstąpienia od wymierzenia grzywny z uwagi na fakt, iż nieudzielenie informacji było następstwem omyłkowego braku dołączenia do pisma tego dokumentu. W pozostałym zakresie wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

Wskazano, że od 28 stycznia do 25 marca 2016 r. trwała pomiędzy stronami wymiana stanowisk zakończona wniesieniem przez wnioskodawcę skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. W treści tej korespondencji organ pouczył Stowarzyszenie, że odpowiedź dot. pkt 3 wniosku udzielona zostanie niezwłocznie po złożeniu wniosku w formie pisemnej, na podstawie art. 8, art. 9 ust. 1 pkt 1 i 5 i ust. 2 oraz art. 14 i art. 15 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska.

Organ podtrzymał swoje stanowisko, co do zakwalifikowania wnioskowanej informacji jako informacji o ochronie środowiska i jego ochronie. Powołując się przy tym na art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wskazał, że w przypadku informacji publicznej będącej jednocześnie informacją o środowisku pierwszeństwo ma przepis szczególny, czyli ustawa o dostępie do informacji o ochronie środowiska (...). Wyjaśniając szerzej swój pogląd Burmistrz Miasta Radzionków wskazał, że zwierzęta, o których mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.) stanowią element środowiska. Ochrona środowiska, o której mowa w art. 81 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska odbywa się na podstawie ustaw szczególnych, do których należy ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Akt ten reguluje kwestie zwierząt domowych (oraz bezdomnych), co oznacza, że informacja o takich zwierzętach, jako informacja o ochronie zasobów środowiska, powinna być zakwalifikowana jako informacja o środowisku.

Odnosząc się do pkt 5 wniosku organ wyjaśnił, że w wyniku omyłki nie dołączono skanu umowy do odpowiedzi z dnia 27 stycznia 2016 r. W momencie uzyskania wiadomości o tym błędzie, co nastąpiło w dniu otrzymania skargi na bezczynność, niezwłocznie przekazano wnioskowany dokument.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał skargę za częściowo zasadną.

Jako niesporny w sprawie Sąd uznał fakt braku reakcji po stronie organu na wniosek strony w terminie wyznaczonym ustawą o dostępie do informacji publicznej w zakresie załatwienia pkt 5 wniosku. Wniosek ten został załatwiony zgodnie z wolą skarżącego dopiero w dniu 26 stycznia 2017 r., a więc po upływie roku od dnia wniesienia wniosku. Bezczyńność zachodzi natomiast wtedy, 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. Niewątpliwie brak podjęcia czynności wymaganych dla załatwienia pkt 5 wniosku stanowi o bezczynności Burmistrza Miasta Radzionków. Jednak w chwili orzekania przez Sąd stan bezczynności ustąpił, co uniemożliwia zobowiązanie organu do działania polegającego na załatwieniu tej części wniosku. W konsekwencji stanowi to o bezprzedmiotowości sprawy w zakresie pkt 5 wniosku.

Mimo że w chwili orzekania stan bezczynności ustąpił, Sąd zobowiązany jest jednak do oceny, czy stwierdzona bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Jak wynika z przedstawionego Sądowi usprawiedliwienia

przedstawionego przez adresata wniosku, był on przekonany o udzieleniu informacji w sposób niezwłoczny, zgodnie z obowiązującymi terminami. Jak okazało się w chwili otrzymania skargi, było to błędne przekonanie, bowiem do pisma przewodniego nie dołączono wymaganego załącznika. Działanie wywołane wskazanym błędem przekraczało w sposób znaczący wymagane przepisami u.d.i.p. terminy. Okoliczność ta, chociaż naganna i świadcząca o braku należytej staranności organu w podejmowanych działaniach związanych z realizacją zadań nałożonych ustawą o dostępie do informacji publicznej, nie jest wystarczająca dla stwierdzenia rażącej beczynności. Nie można bowiem stracić z pola widzenia faktu, że strona skarżąca w okresie od 27 stycznia 2016 r. do 16 stycznia 2017 r. (a więc bez mała przez okres roku) nie podejmowała już dalszych czynności w celu uzyskania informacji publicznej wnioskowanej w dniu 13 stycznia 2016 r. Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że termin „rażąca beczynność” nie posiada definicji legalnej. W piśmiennictwie prawniczym, jak też w toku stosowania prawa przyjęto, że rażące naruszenie prawa jest postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, „rażące” to „ponad miarę”, „niewątpliwe”, „wyraźne”, „oczywiste”. Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią beczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie wniosek skarżącego, choć z uchybieniem ustawowych terminów, został załatwiony. Przyczyny niezałatwienia sprawy w terminie nie wskazują na zamiar uporczywego działania organu wbrew ciężącym na nim obowiązkom. Takie zachowanie, zdaniem Sądu, nie wyczerpuje terminu rażącego naruszenia prawa.

Kluczowa kwestia sporna w kontrolowanej sprawie wymaga natomiast odpowiedzi na pytanie czy organ pozostawał w beczynności w rozpoznaniu pkt 3 wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Realizacja konstytucyjnie przysługującego obywatelom prawa do uzyskiwania informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) odbywa się generalnie na zasadach i trybie określonych w u.d.i.p. Natomiast w przypadku odmiennego ukształtowania zasad i trybu dostępu do informacji będących informacjami publicznymi w innych niż u.d.i.p. ustawach prawodawca przyznał pierwszeństwo na rzecz tych innych ustaw (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). Przepisy u.d.i.p. nie tylko nie naruszają, a wręcz powinny uwzględniać zasady i tryb dostępu do informacji wynikające z *lex specialis*. Istota odesłania, o którym jest mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., dotyczy takiej sytuacji, że to odrębna ustawa precyzuje zarówno zasady, jaki i tryb dostępu do informacji publicznej, których zastosowanie

wyłączać będzie zasadność ich realizacji na podstawie u.d.i.p. Do takich ustaw należy w szczególności ustawa o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska. Tryb udostępniania informacji publicznej dotyczącej środowiska i jego ochrony jest trybem szczególnym w stosunku do trybu udzielania informacji publicznej uregulowanym w u.d.i.p. i dotyczy jedynie udzielania informacji, która spełnia warunki określone w art. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska. Zatem w przypadku skierowania wniosku o udzielanie informacji publicznej, która dotyczy środowiska lub jego ochrony zastosowanie znajdzie, jako *lex specialis* tryb udostępniania tej informacji przewidziany w ustawie o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska.

Ustawa ta wyłoniła się z ustawy - Prawo ochrony środowiska. Art. 1 pkt 2 tego aktu prawnego uchylony został bowiem przez art. 144 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska, z dniem 15 listopada 2008 r. Niezaprzeczalnie zatem problematyka wchodząca w przedmiotowy zakres ustawy o ochronie środowiska stanowić powinna o przedmiocie informacji o środowisku w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji o ochronie środowiska. Jeżeli materia pytania o informację publiczną dotyczy informacji o środowisku i jego ochronie, to informacji publicznej udziela się w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku. Zawsze, gdy przedmiotem konkretnego wniosku będzie informacja, o którymś z celów określonych w art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o dostępie do informacji o ochronie środowiska, rozwiązania wynikające z tej ustawy znajdować będą zastosowanie.

Zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 3 pkt 3 i 39 ustawy - Prawo o ochronie środowiska przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a „środowisko” to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Po myśli art. 81 ustawy - Prawo ochrony środowiska ochrona środowiska realizowana jest m.in. na podstawie przepisów ustawy o ochronie zwierząt. W koincydencji z przywołaną regulacją pozostaje otwarta definicja informacji o środowisku i jego ochronie, wprowadzona w art. 9 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Jak stanowi art. 9 ust. 1, udostępnieniu podlegają informacje dotyczące stanu elementów środowiska takich jak m.in. zwierzęta. Nie można zatem zgodzić się ze skarżącym co do tego, że wnioskowana przez niego w pkt 3 wniosku informacja publiczna, mimo iż dotyczy stanu

elementów środowiska jakim są zwierzęta, powinna być udzielana w trybie generalnych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej uregulowanych w u.d.i.p.

Nie budzi wątpliwości Sądu stanowisko organu, zgodnie z którym udzielenie informacji w zakresie pkt 3 wniosku wymaga pisemnego wniosku, którego wymaganiom nie odpowiada pytanie przekazane w formie elektronicznej. Jak stanowi art. 12 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska informacja o środowisku i jego ochronie, z wyłączeniem informacji udostępnionej w bazie danych, o której mowa w art. 128 ust. 1, jest udostępniana na pisemny wniosek o udostępnienie informacji. Zgodnie z ustępem drugim wskazanego przepisu bez pisemnego wniosku udostępnia się wyłącznie:

1. informację niewymagającą wyszukiwania;
2. w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 333 i 915), lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi - informacje znajdujące się w posiadaniu władz publicznych lub informacje przeznaczone dla władz publicznych, umożliwiające osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia.

Nie jest zatem możliwe przypisanie Burmistrzowi Miasta Radzionków bezczynności, gdyż brak złożenia właściwego wniosku przez wnioskującego o udzielenie informacji publicznej mieszczącej się w katalogu informacji o ochronie środowiska uniemożliwiła faktyczne działanie adresata tego wniosku. Powoływanie się przez skarżącego na udzielenie mu informacji w pozostałych punktach wniosku jako argument mający na celu wykazać niezasadność stanowiska organu, nie może być brane pod uwagę. Przy ocenie zasadności skargi na bezczynność w sprawie zainicjowanej skargą na bezczynność legalność działania adresata wniosku udzielającego innej wnioskowanej informacji nie stanowi materii podlegającej sądowej kontroli. W ten sam sposób Sąd ocenił zarzut zmierzający do wykazania, że w przypadku innych wniosków zawierających tożsame pytania, adresaci udzielali odpowiedzi w trybie przepisów u.d.i.p.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, zaskarżając go w zakresie punktów 2, 3 i 4 i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w części i rozpoznanie skargi, ewentualnie przekazanie sprawy

Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Jednocześnie Stowarzyszenie wniosło o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a) 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13, art. 16 ust. 1 u.d.i.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że w sprawie nieudzielenie przez stronę przeciwną żądanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej - w zakresie pkt 3 złożonego wniosku - było zasadne z uwagi na zakres przedmiotowy zapytania wkraczający w uregulowanie art. 8, art. 9 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i przewidziany tamże tryb ubiegania się o informację publiczną, podczas gdy właściwym uregulowaniem przedmiotowej kwestii pozostaje u.d.i.p. i przewidziany w niej tryb zawnioskowania o udzielenie informacji publicznej.

II. naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie:

a) art. 149 § 1a P.p.s.a. poprzez błędne przyjęcie, że pozostawanie przez stronę przeciwną w bezczynności nie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, podczas gdy sposób działania organu, zakres naruszenia wskazują na rażący charakter bezczynności, które to uchybienie miało wpływ na treść wydanego orzeczenia;

b) art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 151 P.p.s.a. poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego przez WSA rozstrzygnięcia, w tym pobieżne odniesienie się do tego, jakie były powody uznania, że żądana przez skarżącego informacja - pkt 3 wniosku - należy do katalogu informacji ujętych w art. 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, co ma kluczowe znaczenie przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy, a wskazane uchybienie skutkuje tym, że kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku jest utrudniona;

c) art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 2.8 P.p.s.a., polegające na wadliwym wykonaniu obowiązku kontroli, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego podkreślając, że zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu oraz przytaczając argumentację zbieżną z odpowiedzią na skargę.



**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki określone w § 2 art. 183 P.p.s.a. w rozpoznawanej sprawie nie występują.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Należy zatem wskazać konkretne przepisy prawa, którym - zdaniem skarżącego - uchybił sąd i zamieścić uzasadnienie podstawy kasacyjnej, czyli uzasadnić uchybienia zarzucane sądowi. Uzasadnienie podstaw kasacyjnych polega na wykazaniu przez autora skargi kasacyjnej, że stawiane przez niego zarzuty mają usprawiedliwioną podstawę i zasługują na uwzględnienie. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, iż sąd stosując przepis popełnił błąd w subsumcji czyli, że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi ponadto w uzasadnieniu, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia bądź jak powinien być stosowany konkretny przepis prawa ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu - dlaczego powinien być zastosowany. Uzasadniając zaś naruszenie przepisów postępowania wykazać należy, że uchybienie im mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca powyższym wymaganiom uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty skargi kasacyjnej obejmują zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i przepisów prawa materialnego, aczkolwiek nie określają formy naruszeń.

W pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegały zarzuty naruszenia przepisów postępowania.

Zarzut naruszenia art. 149 § 1a P.p.s.a. jest niezasadny. Sąd I instancji słusznie bowiem ocenił, że pozostawanie Burmistrza Miasta Radzionków w bezczynności nie miało charakteru rażącego. Wskazać bowiem należy, że w orzecznictwie uznaje się, iż

z rażącym naruszeniem prawa w sprawach z zakresu beczynności lub przewlekłości postępowania mamy do czynienia wówczas „gdy w sposób znaczący i jednoznaczny doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie danej czynności, a jednocześnie nie zachodzą okoliczności wyłączające w jakimkolwiek zakresie winę organu za tę beczynność. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli terminów do załatwienia sprawy. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 149 § 1a P.p.s.a. oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności, oczywistego lekceważenia wniosków strony i jawnego natężenia braku woli do załatwienia spraw, jak i w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. Istotą rażącego naruszenia prawa jest bowiem pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia” (wyroki NSA z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 381/18 oraz z dnia 5 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 634/18). Przyjmuje się zatem, że sąd administracyjny powinien stwierdzić, że organ w sprawach beczynności lub przewlekłości postępowania dopuścił się rażącego naruszenia prawa, gdy działanie organu nie da się pogodzić z zasadą praworządności i jest nacechowane złą wolą w stosunku do strony. Organ nie podejmuje żadnych działań lub „markuje” czynności tylko po to, aby nie wypełnić ciążącego na nim obowiązku załatwienia sprawy. W rozpoznawanej sprawie nie można ocenić, aby organ działał w ten sposób.

Burmistrz Miasta Radzionków nie doręczył skarżącemu kasacyjnie skanów umów o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r. wraz z załącznikami, ponieważ działał w błędnym przekonaniu, że wykonał ciążący na nim obowiązek. W dniu 27 stycznia 2016 r., a więc w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udzielił on bowiem odpowiedzi na część pytań zadanych we wniosku Stowarzyszenia z dnia 13 stycznia 2016 r., wskazując, że załącza również żądane umowy - czego jednak nie uczynił. Organ działał jednak w przeświadczeniu, że skany umów zostały wysłane, a to przeświadczenie było utrzymywane przez samego skarżącego kasacyjnie, który w korespondencji mailowej z dnia 18 stycznia 2016 r., 9 lutego 2016 r., 12 marca 2016 r. oraz 25 marca 2016 r. nie poinformował, że nie otrzymało żądanych skanów umów. O tym, że organ nie działa wobec Stowarzyszenia złośliwie świadczy, fakt, że gdy dowiedział się o uchybieniu – natychmiast przesłał wnioskodawcy żądane dokumenty.

Nie można również zarzucić organowi, że w zakresie udzielenia odpowiedzi na pkt 3 wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r. działa w sposób uzasadniający postawienie mu zarzutu rażącego naruszenia prawa. Burmistrz Miasta Radzionków uznał bowiem, że w

tym zakresie nie może udzielić odpowiedzi na wniosek, ponieważ nie stosuje się w tym przypadku przepisów u.d.i.p., ale tryb ustalony przez ustawę o udostępnieniu informacji o środowisku. Postępowanie organu wynikało zatem z interpretacji przepisów prawa, podzielonej również przez Sąd I instancji. Nie można zatem uznać, że Burmistrz Miasta Radzionków działał w zakresie udzielenia odpowiedzi na pkt 3 wniosku Stowarzyszenia wobec skarżącego kasacyjnie w sposób złośliwy, łamiąc zasadę praworządności.

Nie można uznać za usprawiedliwiony zarzut naruszenia przez WSA w Gliwicach art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 151 P.p.s.a. poprzez brak dostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia. Przypomnieć należy, że zgodnie z treścią 141 § 4 P.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Uzasadnienie wyroku jest aktem o doniosłym znaczeniu społecznym, a przede wszystkim procesowym pełniącym dwojaką funkcję. Z jednej strony ma charakter informacyjny względem stron postępowania sądowoadministracyjnego. Strona, chcąc skutecznie zaskarżyć wyrok Sądu I instancji musi poznać przyjęty przez sąd stan faktyczny sprawy oraz argumenty przemawiające za rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonym wyroku pozwalające na należyte wywiedzenie zarzutów skargi kasacyjnej. Z drugiej strony, uzasadnienie wyroku umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Jest to niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej. Zatem do sytuacji, kiedy wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Sytuacja ta nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie, ponieważ uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie wymagane elementy, wyczerpująco wyjaśniające podstawy rozstrzygnięcia.

Również nie jest usprawiedliwiony zarzut naruszania przez Sąd I instancji art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., polegające na wadliwym wykonaniu obowiązku kontroli, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, Sąd pierwszej instancji w prawidłowy sposób wywiązał się z obowiązku kontroli zgodności z prawem (legalności) działania organu wynikającego z art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Sąd zastosował przy tym adekwatny do wyniku tej kontroli środek. Skoro bowiem stwierdził, że organ nie naruszył przepisów u.d.i.p. w zakresie pkt 3 wniosku

Stowarzyszenia z dnia 13 stycznia 2016 r., to na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił. Postawiony w skardze kasacyjnej zarzut o charakterze procesowym, tj. naruszenia art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. byłby skuteczny tylko w sytuacji, gdyby Sąd uznał, że doszło do naruszania przepisów prawa, ale jednocześnie oddalił skargę.

Za zasadny należy natomiast uznać zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego. Skarżący kasacyjnie słusznie bowiem podniósł, że pkt 3 jego wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci danych o ilości bezdomnych psów i kotów, którym zapewniono opiekę na koszt gminy w 2015 r. (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich) jest informacją publiczną rozpoznawaną na podstawie przepisów u.d.i.p.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska podlegają udostępnieniu informacje o stanie takich elementów środowiska jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami. Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska został transponowany do polskiego systemu prawnego z dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urzęd. WE seria L nr 41 poz. 26, dalej: dyrektywa). Wedle motywu 10 dyrektywy wskazano, że „definicja informacji o środowisku powinna zostać sprecyzowana, tak by uwzględniać informacje w dowolnej formie dotyczące stanu środowiska, czynników, środków lub działań, które wpływają lub mogą wpłynąć na środowisko lub mają na celu jego ochronę, analizy kosztów i korzyści oraz analizy gospodarcze wykorzystywane w ramach takich środków lub działań, jak również informacje dotyczące stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie ze skażeniem łańcucha pokarmowego, warunkami życia człowieka, obiektami kultury i budowlami w stopniu, w jakim ulegają one lub mogą ulec, wpływowi tych elementów”. Prawodawca unijny zaznaczył zatem, że przepisy o dostępie do informacji o środowisku mają zastosowanie do zjawisk związanych z funkcjonowaniem elementów o charakterze przyrodniczym. Ustawa o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska nie zawiera własnej definicji „środowiska”. Polski ustawodawca zdefiniował natomiast to pojęcie w art. 3 pkt 39 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem poprzez

środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Tak więc „wiodącym w definicji jest rozumienie środowiska w sensie środowiska przyrodniczego, jednak z wzięciem pod uwagę jego stanu aktualnego (środowisko przyrodnicze to nie środowisko pierwotne), stanu wynikającego z faktu korzystania ze środowiska przez człowieka” (J. Jędrośka, Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz. LEX 2001). Ustawa o udostępnianiu informacji o ochronie środowiska dotyczy zatem informacji o elementach środowiska o charakterze przyrodniczym i ewentualnych działaniach władz w zakresie utrzymania właściwego stanu środowiska przyrodniczego. We wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r. Stowarzyszenie nie pytało o ten zakres funkcjonowania państwa. Pytanie zadane w punkcie trzecim wniosku z dnia 13 stycznia 2016 r. dotyczyło bowiem zakresu kompetencji gminy wynikających z art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454) zobowiązującej gminę w ramach jej zadań własnych do rozwiązywania problemu bezdomności wśród zwierząt. Nadto powyższe pytanie miało ścisły związek z pytaniem numer 4 dotyczącym środków, które gmina wydatkowała na pomoc bezdomnym zwierzętom. W ten sposób wnioskodawca w istocie pytał o sposób wykonywania i finansowania zadań własnych gminy. Tego rodzaju pytanie ma charakter informacji publicznej rozpoznawanej na postawie i w trybie u.d.i.p.

Materialnoprawny charakter stwierdzonych naruszeń uzasadniał zastosowanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego art. 188 P.p.s.a. Z tych względów uchylono zaskarżony wyrok w pkt 2 i na podstawie art. 149 § 1 P.p.s.a. orzeczono, jak w sentencji. W pozostałym zakresie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w pkt 3 wyroku.

Na zakończenie stwierdzić należy, że w sentencji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach błędnie wskazano datę złożenia przez Stowarzyszenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie budzi bowiem najmniejszych wątpliwości, że przedmiotem skargi do Sądu I instancji był wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie o udostępnienie informacji publicznej z dnia 13 stycznia 2016 r., a nie jak omyłkowo określono w *rumbrum* zaskarżonego wyroku z dnia 16 stycznia 2016 r. Dlatego Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 156 § 3 P.p.s.a. sprostował z urzędu powyższą omyłkę, o czym orzekł, jak w punkcie pierwszym wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 209, art. 203 pkt 1, art. 205 § 2 i art. 207 § 2 P.p.s.a., zasądzając jedynie częściowy zwrot kosztów wynoszący 180 zł. Miarkowanie kosztów postępowania uzasadnione było okolicznością, że wniesiona skarga kasacyjna została uwzględniona jedynie w części.



Na oryginał wnieśliw podpis  
Zarządca zeryginalom

*Julia Chudzyńska*

staraży sekretarz sądowy