



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Danuta Strzelecka-Kuligowska
Sędziowie	Sędzia WSA Maria Mysiak,
	Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 22 marca 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Bobolic
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania do udzielenia informacji publicznej,
- II. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
- III. zasądza od Burmistrza Bobolic na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



oryginał właściwy/we podpis/
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Barbara Zauerman

UZASADNIENIE

1. W dniu 25 września 2016 r. r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej: „Skarżącym”) zwróciło się drogą elektroniczną do Burmistrza Bobolic o udostępnienie informacji publicznej w zakresie sposobu i skutków wykonywania przez gminę zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”.

2. W związku z brakiem odpowiedzi Organu, Skarżący w dniu 16 stycznia 2017 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na bezczynność Organu, domagając się zobowiązania strony przeciwnej do rozpatrzenia wniosku Skarżącego z dnia 25 września 2016 r., stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Bobolic miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazał, że posiada status organizacji pożytku publicznego. Skarżący od lat uczestniczy w projekcie 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. Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo na stronie internetowej.

W związku z powyższym w dniu 25 września 2016 r. Skarżący złożył drogą elektroniczną - za pośrednictwem ePUAP do Urzędu Miejskiego Bobolice ww. wniosek. Doręczenie Organowi wniosku w dniu 25 września 2016 r. potwierdzone zostało Urzędowym Poświadczeniem Przedłożenia. Jednak pomimo upływu ustawowych terminów do udzielenia odpowiedzi, 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.

Skarżący wskazał, że przy wysyłaniu swojego wniosku skorzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), specjalnie dedykowanej komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej, która umożliwia składanie pism elektronicznych ze skutkiem prawnym bez konieczności stosowania podpisu kwalifikowanego (Profil Zaufany). Skarżący wysłał swój wniosek

na skrytkę przypisaną Urzędowi Miejskiemu w Bobolicach, miał więc wszelkie dane po temu, aby ufać, że wniosek trafi do burmistrza miasta.

W ocenie Skarżącego Organ dopuścił się rażącej bezczynności. Dla kwalifikacji bezczynności znaczenie ma również czas, jaki upłynął od dnia doręczenia wniosku (niemal miesiąc).

3. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Bobolic wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu wskazał, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony został drogą elektroniczną. Wiedzę o złożeniu wniosku Organ uzyskał w dniu 19 stycznia 2017 r., tj. z chwilą doręczenia mu skargi.

Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, że wniosek Skarżącego złożony został na skrzynkę e-PUAP, o istnieniu której strona przeciwna nie wiedziała. W 2016 roku poprzez skrzynkę domyślną e-PUAP wpłynęło do urzędu około 1000 pism, natomiast na skrzynkę, poprzez którą przesłany został przedmiotowy wniosek, wpłynęło jedynie 5 pism. Organ wystąpił z wnioskiem do Ośrodka Informatyki z zapytaniem dlaczego część wiadomości dostarczana jest do skrzynki domyślnej, a część do Składu ESP. W związku z wyżej wskazanymi okolicznościami, Organ niezwłocznie po doręczeniu skargi udzielił skarżącemu wyczerpującej odpowiedzi na wniosek.

Organ zwrócił uwagę że w roku 2013 i w 2015 na wniosek Stowarzyszenia niezwłocznie udzielał żądanych informacji, zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Opóźnienie w udzieleniu informacji w przedmiotowej sprawie nie zostało spowodowane zawinionym działaniem Organu czy też jego złą wolą. Przyczyną opóźnień jest dysfunkcyjność systemu teleinformatycznego, który obciążony jest wieloma wadami.

Organ zauważył, że gdyby Skarżący przed skierowaniem sprawy do Sądu wystąpił z ponagleniem o udzielenie informacji publicznej, sprawa załatwiona zostałaby natychmiast. W ocenie Organu, nie dopuścił się on rażącej bezczynności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, zważył co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu.

4. Na wstępie zauważyć należy, że w rozpoznawanej sprawie skargę należało uwzględnić, pomimo że w dniu orzekania podmiot zobowiązany nie pozostawał już w bezczynności, co miało wpływ na podjęte przez Sąd rozstrzygnięcie.

5. Poza sporem jest kwestia dotycząca tego, że informacja, której domagał się Skarżący jest informacją publiczną, do której udzielenia był zobowiązany Burmistrz Bobolic.

6. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz. U. z 2016, poz. 1764 – zwanej dalej: „u.d.i.p.”) zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej i organy samorządów gospodarczych i zawodowych.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 t u.d.i.p. tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny - Biuletyn Informacji Publicznej - w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwany dalej „Biuletynem Informacji Publicznej”. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.d.i.p. informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2. W myśl art. 8 ust. 4 u.d.i.p. podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej.

W myśl art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Stosownie do brzmienia art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (...). Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.).

7. Z przytoczonej regulacji prawnej wynika, że Organ jest zobowiązany udzielić informacji publicznej, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, na wniosek zainteresowanego podmiotu. Odpowiedzi Organ powinien udzielić bez zbędnej zwłoki, najpóźniej w ciągu 14 dni od złożenia wniosku. W razie braku możliwości wywiązania się z tego obowiązku w ustawowym terminie, Organ musi powiadomić o powodach opóźnienia i wskazać

nowy termin, w którym udzieli odpowiedzi (nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku).

8. Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy, wskazać należy, że skoro Organ udzielił informacji publicznej w poprawnej formie po wniesieniu skargi, to w dniu orzekania nie istnieje już podstawa do zobowiązania Burmistrza Bobolic do udzielenia informacji. W związku z tym - zgodnie z art. 149 § 1 zd. 1 p.p.s.a. - niniejsze postępowanie w tym zakresie należało umorzyć na mocy art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. jako bezprzedmiotowe (zob. uchwała NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, dostępne na stronie internetowej: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

9. Mając na uwadze zmianę art. 149 § 1 p.p.s.a. wprowadzoną ustawami: z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. nr 6, poz. 18), z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169) oraz z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 76, poz. 409) wskazać należy, że w sprawach z zakresu informacji publicznej wydanie decyzji przez organ administracyjny w toku postępowania sądowego, a po wniesieniu skargi, nie zwalania sądu z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie stwierdzenia czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz ewentualne wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu. Sąd w takiej sytuacji powinien wydawać wyrok, w którym umarza postępowanie w części dotyczącej bezczynności i orzec o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Bd 11/14, WSA w Łodzi z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 140/13, WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 482/12).

W postanowieniu NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 2626/12 wskazano, że „przepis art. 149 p.p.s.a. w aktualnym brzmieniu zawiera normę, według której uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu w określonym terminie, ale także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce oraz czy było to z rażącym naruszeniem prawa albo nie miało charakteru rażącego. Użycie w zdaniu drugim

§ 1 art. 149 p.p.s.a. wyrazu „jednocześnie” nie oznacza, że ta część przepisu ma zastosowanie tylko wówczas, gdy sąd zobowiązuje organ do wydania aktu w określonym terminie. Wręcz przeciwnie z analizy tego przepisu, w kontekście przepisu art. 417¹ § 3 k.c., wynika, że uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może polegać na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa albo że naruszenie prawa nie było rażące, mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu, z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu. Należy przyjąć, iż wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, nie powoduje, stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.”

Oznacza to, że „wydanie, w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi, przez organ administracyjny decyzji nie zwalnia wojewódzkiego sądu administracyjnego z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zakresie orzekania w przedmiocie stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a.) oraz w zakresie wymierzenia organowi grzywny z tego tytułu” (postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 1143/13). Tym samym, nawet jeśli podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na skutek swoich działań podjętych po wniesieniu skargi przestał być bezczynny, sąd jest zobowiązany do kontroli, czy mimo podjętych przez organ działań istniejąca w dniu wniesienia skargi bezczynność nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa.

W rozpoznawanej sprawie Organ udzielając w dniu 23 stycznia 2017 r. odpowiedzi na wniosek z dnia 25 września 2016 r., bez wątpienia nie zachował ustawowego terminu do udzielenia informacji publicznej. Przy czym zauważyć należy, że Organ nie powiadomił Skarżącego o powodach opóźnienia, jak również nie podał terminu, w którym udzieli informacji. Wobec powyższego nie budzi wątpliwości, że Burmistrz, jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, w dniu

wniesienia skargi w niniejszej sprawie (16 stycznia 2017 r.), pozostawał w bezczynności.

10. W orzecznictwie wskazuje się, że pod pojęciem „rażącego naruszenia prawa”, w znaczeniu art. 149 § 1 p.p.s.a., należy rozumieć takie działania lub zaniechania organu prowadzącego postępowanie, które w sposób niewątpliwy i oczywisty pozostają w sprzeczności z obowiązkiem podejmowania czynności zmierzających bezpośrednio do załatwienia w terminie sprawy administracyjnej. Przewlekłość postępowania ma miejsce, jeżeli organ prowadzący postępowanie nie podejmuje czynności niezbędnych do załatwienia sprawy lub dokonuje czynności zbędnych (niepotrzebnych) do jej załatwienia, a więc wtedy gdy pozoruje swoją aktywność (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SAB/Go 96/16). W wyroku z dnia 8 sierpnia 2016 r. WSA w Gliwicach, sygn. akt IV SAB/GI 128/16 stwierdził, że ocena charakteru naruszenia prawa powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Oceniając, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić zarówno proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, względnie braku zakończenia, jak i także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (oba orzeczenia dostępne na stronie internetowej: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie Sądu w odniesieniu do bezczynności Organu w rozpoznaniu wniosku nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa. Podkreślić należy, że przy ocenie, czy stwierdzona bezczynność była rażąca, znaczenie będą miały okoliczności jakie spowodowały zwłokę organu, jego działania w toku rozpoznawania sprawy oraz stopień przekroczenia terminów (por. wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 1913 r., sygn. akt I SAB/Wa 415/13, dostępny [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie przekroczenie terminu nie było znaczne – Organ udzielił odpowiedzi po upływie niecałych 4 miesięcy. Przy czym Organ uczynił to niezwłocznie po tym, gdy dowiedział się, że nie udzielił stosownej informacji. Samo przekroczenie ustawowego terminu nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia czy w rozpoznawanej sprawie miało miejsce rażące naruszenie prawa. Musi być ono znaczne bądź też przejawiać się w braku reakcji organu na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Tymczasem Organ po złożeniu skargi, nie kwestionując swojego obowiązku w przedmiocie udzielenia odpowiedzi na złożony

wniosek, załatwił go. Nie można zatem przyjąć, że bezczynność organu była spowodowana lekceważeniem skarżącego, czy też celowym przedłużeniem postępowania.

W związku z powyższym Sąd orzekł jak w punkcie 2. wyroku na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i art. 149 § 1a p.p.s.a.

11. Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 i 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).



Ja oryginał właściwy, w podpis/
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Teresa Zauertman