



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA – Sławomir Antoniuk
Sędzia WSA – Ewa Kwiecińska
Sędzia WSA – Stanisław Marek Pietras (spraw.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 9 czerwca 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
na bezczynność Wójta Gminy Boguty – Pianki
w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej

- 1. stwierdza, że Wójt Gminy Boguty – Pianki dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia 24 września 2016 r. o udostępnienie informacji publicznej,**
- 2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,**
- 3. zasądza od Wójta Gminy Boguty – Pianki rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Za zgodność z oryginałem:
Na oryginale właściwe podpisy

Sylvia Rosińska-Czaykowska

starszy ~~sejmik~~ sędziarz sądowy

UZASADNIENIE

Skarżące Stowarzyszenie Obrony Zwierząt wnioskiem z dnia 24 września 2016 r. przesłanym drogą elektroniczną, zwróciło się do Wójty Gminy Boguty – Pianki na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o udzielenie następującej informacji poprzez przesłanie jej za pośrednictwem poczty na wskazany adres:

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 z załącznikami) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r.

W skardze z dnia 16 stycznia 2017 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skarżące Stowarzyszenie Obrony Zwierząt zarzuciło Wójtowi Gminy Boguty – Pianki bezczynność w rozpoznaniu wniosku z dnia 24 września 2016 r., który tym samym naruszył art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 oraz art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wnosząc o zobowiązanie organu do dokonanie czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z jego wnioskiem, stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu wskazano, że Stowarzyszenie posiada status organizacji pożytku publicznego i wobec powyższego nie ma obowiązku uiszczenia opłat sądowych. W dalszej części wskazano, że do dnia wniesienia skargi, nie uzyskano żądanej informacji publicznej i

dla kwalifikacji bezczynności organu ma również znaczenie czas, jaki upłynął od dnia doręczenia wniosku.

Pismem z dnia 19 stycznia 2017 r. Wójt Gminy Boguty – Pianki udzielił skarżącemu Stowarzyszeniu żadaną informację publiczną.

Następnie w odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Boguty – Pianki wniósł o jej oddalenie wskazując, że w ePUAP w skład Elektronicznej Skrzynki Podawczej wchodzi dwa moduły, tj. pierwszy moduł „domyślny” który otwiera się po każdym wejściu na ePUAP od strony organu jako użytkownika, natomiast na drugi moduł „skład ESP” należy wejść po wejściu na moduł pierwszy. Ponieważ na drugi moduł „skład ESP” rzadko przychodzą wiadomości, to pracownicy urzędu gminy nie odczytali wiadomości skarżącego Stowarzyszenia. Dalej wskazano, że Stowarzyszenie nie wezwało do usunięcia naruszenia prawa i dodano, iż Stowarzyszenie od roku 2013 występuje z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej o podobnej treści i każdorazowo jest ona udostępniana, przeto bezczynność nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, wojewódzki sąd administracyjny nie orzeka co do istoty sprawy w zakresie danego przypadku, lecz jedynie kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w tym postępowaniu, z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego.

Skarga analizowana pod kątem bezczynności organu w rozpoznaniu wniosku skarżącego Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z dnia 24 września 2016 r., zasługuje na uwzględnienie. Stosownie do treści art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718)), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

1. decyzje administracyjne;

2. postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
3. postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności ogłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
4. inne niż określone w pkt 1 – 3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V, VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
5. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
6. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5 podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
7. akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego;
8. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 – 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
9. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1 – 3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Z beczynnością organu mamy zatem do czynienia wówczas, gdy organ zobowiązany do podjęcia – jak w rozpoznawanej sprawie – czynności, nie podejmuje jej w terminie określonym przez przepisy prawa. Powyższe oznacza więc, że zarzut beczynności powinien się pojawić wówczas, gdy organ będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do podjęcia czynności, pozostaje w zwłoce. Skarga na beczynność bowiem ma na celu spowodowanie wydania przez organ administracji publicznej oczekiwanego aktu.

Mówiąc natomiast o dostępie do informacji publicznej i ewentualnej beczynności w tym zakresie, stwierdzić na samym początku należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, zaś według ust. 2, prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Konkretyzacją natomiast tego prawa zajmuje się m.in. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), gdzie w myśl art. 1, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 1, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, co jednocześnie nie oznacza, że każdy podmiot jest zobligowany do jej udostępniania. Realizacja bowiem tego prawa spoczywa na określonych w ustawie podmiotach. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,

4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,

5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są również organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) oraz partie polityczne (ust. 2).

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości, że Wójt Gminy Boguty – Pianki jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, bowiem jest organem władzy publicznej. Wobec powyższego została spełniona przesłanka podmiotowa z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskazać dalej należy, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Zatem jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów. W dalszej części stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy, udostępnianie informacji

publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnymi z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. W myśl – co już wyżej wykazano – art. 2 ust. 1 ustawy, prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem art. 5, który ogranicza je z uwagi na ochronę informacji niejawnych oraz ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest przy tym wymagane wykazanie ani interesu publicznego, ani celu, w jakim uzyskana informacja zostanie wykorzystana. Jedynie w przypadku informacji przetworzonej, stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy, ustawodawca wprowadził wymóg wykazania, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Dodać również należy, że według art. 13 ust. 1 ustawy, 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, a 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. Natomiast w art. 6 ust. 2 ustawy została zawarta definicja „dokumentu urzędowego” i jest nim treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Z kolei w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. c) ustawy, udostępnieniu podlega informacja, w szczególności o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach.

Stąd też żądane przez skarżącego Stowarzyszenie informacje, dotyczą sfery faktów związanych z działalnością publiczną organu. Zatem stanowią one informację publiczną i tym samym została spełniona przesłanka przedmiotowa ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe rozważania na uwadze stwierdzić należy, że nieudostępnienie żądanej informacji publicznej w ustawowym terminie, bezspornie świadczy o bezczynności organu w zakresie udzielenia informacji publicznej.

Stwierdzić również należy, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, iż naruszono prawo w

sposób oczywisty (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. Lex nr 1218894). Jednakże – zdaniem Sądu – tak kwalifikowany stan nie wystąpił w niniejszej sprawie, bowiem nieumiejętne postępowanie się skrzynką ePUAP przez pracowników organu nie wskazuje, aby było to lekceważenie bądź ignorowanie skarżącego Stowarzyszenia. Świadczy o tym również fakt, że – jak wynika z odpowiedzi na skargę – od roku 2013 organ każdorazowo udostępniał Stowarzyszeniu informację publiczną o podobnej treści bez zbędnej zwłoki.

Niezależnie od powyższego wskazać należy organowi, że obowiązujące przepisy nie przewidują przed złożeniem skargi do Sądu na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej, powinności uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia, ani wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Regulacja zawarta w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie zawiera odrębnych postanowień nawiązujących do przesłanek art. 52 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie wprowadza ona środka zaskarżenia bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej, o którym mowa w art. 52 § 1 tej ustawy, zaś sam sposób udostępniania informacji publicznej kształtuje się jako dalece odformalizowany, kładąc nacisk na szybkość i sprawność postępowania. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się w ograniczonym zakresie, jedynie w sytuacjach, o których mowa w art. 16 – art. 17 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 23g ust. 11 i 12 tej ustawy, co skutkuje brakiem podstaw żądania wyczerpania trybu z art. 37 k.p.a. Artykuł 52 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nawiązuje do regulacji pozostających poza przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Z jego treści wynika wprost, że wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie jest „środkiem zaskarżenia”, o jakim mowa w § 1 i § 2, lecz środkiem samoistnym, odrębnym i znamionym tylko dla sytuacji ściśle określonych, mającym służyć realizacji zasady przedsądowej autokontroli administracji, ale tylko w przypadku działania, a nie zaniechania, tj. bezczynności organu (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, Lex nr 236545).

W tym stanie rzeczy, na mocy art. 149 § 1 pkt 3) i § 1a) w zw. z art. 132, a w sprawie kosztów na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 i art. 209 cytowanej już wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z § 14 ust. 1 lit. c) i § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22

października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800), należało orzec jak w sentencji wyroku.



Za zgodność z oryginałem:
Na oryginalnych podpisach
Sylvia Posińska-Czaykowska
starszy sekretarz sądowy