

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z/s w Jędrzejowie (dalej: Stowarzyszenie) jest bezczynność Wójta Gminy Lubaczów w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Jak wynika z akt sprawy, wnioskiem z dnia 28 września 2016 r. przesłanym za pośrednictwem poczty elektronicznej, Stowarzyszenie – powołując się na unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej - zwróciło się do Wójta Gminy Lubaczów o udzielenie odpowiedzi na pytania:

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 zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r.

W dniu 18 stycznia 2017 r. do Wójta Gminy Lubaczów wpłynęła – kierowana do WSA w Rzeszowie - skarga Stowarzyszenia (działającego przez pełnomocnika – adwokata) na bezczynność tego organu w przedmiocie nieudzielenia informacji publicznej, co stanowi naruszenie art. 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 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764, dalej: u.d.i.p.).

Stowarzyszenie zawnioskowało o zobowiązanie organu do rozpatrzenia wniosku z dnia 28 września 2016 r., stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu wywiodło, że od lat uczestniczy w projekcie polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego

projektu prowadzi monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów. Uzyskana informacja publikowana jest zbiorczo. W związku z powyższym w dniu 28 września 2016 r., za pośrednictwem ePUAP, zwróciła się do Urzędu Gminy Lubaczów o udostępnienie informacji w zakresie sposobu i skutków wykonywania przez gminę zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wylapywanie” przewidzianego ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Stowarzyszenie wskazało, że doręczenie wniosku zostało potwierdzone urzędowym poświadczeniem przedłożenia, jednak mimo upływu ustawowych terminów do udzielenia odpowiedzi określonych w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., do dnia złożenia skargi podmiot zobowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, nie powiadomił wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim udostępni informację, nie wydał też w tym przedmiocie decyzji administracyjnej.

Stowarzyszenie podkreśliło, że przy wysyłaniu wniosku dochowało wszelkiej staranności i skorzystało z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Organ ignorując przepisy prawa nie udostępnił wnioskowanej informacji, a zatem dopuścił się rażącej bezczynności. Na tę kwalifikację w ocenie skarżącego ma wpływ także czas, jaki upłynął od dnia doręczenia wniosku

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Lubaczów wyjaśnił, że faktycznie w dniu 28 września 2016 r. Stowarzyszenie złożyło wnioski o udzielenie informacji publicznej odnośnie działań Gminy w zakresie postępowania z bezdomnymi zwierzętami w 2015 roku. Następnie w dniu 9 stycznia 2017 r. złożono ponowny wniosek o podobnej treści, jednak dotyczący 2016 r. W wyniku omyłki pracownika prowadzącego sprawę, wniosek ze stycznia 2017 r. zakwalifikowano jako ponowienie wniosku z września 2016 r., nie zauważając, że dotyczy innego okresu. Organ wskazał, że wychodząc z błędnego założenia, że wnioskodawca złożył jeden wniosek a nie dwa, udzielono w terminie odpowiedzi na wniosek drugi, nie zauważając, że nadal pozostaje bez odpowiedzi wniosek z 28 września 2016 r. Wójt przyznał, że w dacie złożenia skargi organ pozostawał w bezczynności, jednak sytuacja nie była wynikiem umyślnego działania

Z nadesłanych do Sądu akt sprawy wynika, że pismem z 10 maja 2017 r. (IKR.6140.1.2017) Wójt Gminy Lubaczów udzielił odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej wskazując w odniesieniu do poszczególnych pytań, że:

1. W 2015 r. Gmina nie posiadała umów z żadnym podmiotem, a zleceń wyłapywania bezdomnych zwierząt udzielano doraźnie podmiotowi Arka – Vet Usługi techniczno – weterynaryjne z/s w Przemyślu,
2. W 2015 r. Gmina nie posiadała umów z żadnym podmiotem, a zleceń zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom udzielano doraźnie podmiotowi Arka – Vet Usługi techniczno – weterynaryjne z/s w Przemyślu,
3. W 2015 r. zapewniono opiekę 10 bezdomnym psom,
4. W 2015 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą ochronie zwierząt wyniósł 9 937,50 zł,
5. Gmina nie zawierała pisemnych umów /zleceń (zleceń opieki nad bezdomnymi zwierzętami udzielano telefonicznie).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., kontrola sądu obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Przedmiotem skargi w rozpoznawanej sprawie jest bezczynność Wójta Gminy Lubaczów polegająca na nieudzieleniu informacji w trybie dostępu do informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem skarżącego Stowarzyszenia z dnia 28 września 2016 r. dotyczącym sposobu i skutków realizacji przez Gminę Lubaczów zadań związanych z wyłapywaniem i opieką nad bezdomnymi zwierzętami.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej określonych. Zakres przedmiotowy informacji publicznej określa art. 6 ust. 1 ustawy, wymieniając rodzaje spraw, jakich może ona dotyczyć (nie jest to wyliczenie wyczerpujące, o czym świadczy zwrot „w szczególności”), obejmując m.in. informację

o zasadach funkcjonowania organów władzy publicznej - w tym o trybie działania władz publicznych i sposobach załatwiania spraw (pkt 3a i 3d) oraz informację o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych (pkt 4a).

Ubocznie podkreślenia wymaga, że w doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia „informacji publicznej”, za którą uznaje się każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa

W tej sytuacji nie budzi wątpliwości, że zakres żądanych przez skarżącego informacji mieścił się w ustawowej definicji informacji publicznej, a Wójt Gminy Lubaczów był organem zobowiązanym do jej udzielania (okoliczności z tym związane nie były zresztą przez organ kwestionowane). Podkreślenia wymaga przy tym, że skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, gdyż zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p., przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej (nie mają więc one zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie u.d.i.p., które mają charakter czynności materialno - technicznych w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a.).

Uznając dopuszczalność skargi i skuteczność jej wniesienia należy wskazać, że stosownie do 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, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja 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 niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2).

Udostępnianie informacji publicznej następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne którymi dysponuje podmiot obowiązany tego nie umożliwiają; w tym ostatnim przypadku podmiot ten powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie (art. 14 ust. 1 i 2).

Sposobami załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w myśl w/w ustawy są: udzielenie informacji, poinformowanie o braku możliwości jej udostępnienia albo wydanie decyzji odmownej (art. 16 ust. 1). Należy przy tym zaznaczyć, że załatwienie wniosku strony o udostępnienie informacji publicznej nie zawsze musi oznaczać przekazanie żądanych informacji lub dokumentów, gdyż stosownie do art 4 ust. 3 u.d.i.p., obowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest jedynie podmiot będący w posiadaniu takich informacji. Jeśli zatem takich informacji lub dokumentów organ nie posiada, wówczas powinien odpowiedzieć na wniosek, wskazując powody braku możliwości udzielenia żądanych informacji czy dokumentów.

W świetle ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych, pozostawanie w bezczynności przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, oznacza niepodjęcie - w terminie wskazanym w art. 13 ustawy - stosownych czynności, tj. nieudostępnienie informacji, ani niewydanie decyzji o odmowie jej udzielenia lub decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1).

W rozpoznawanej sprawie Wójt Gminy Lubaczów będąc dysponentem żądanej informacji publicznej, w ustawowym terminie który upływał 12 października 2016 r. informacji tej nie udzielił. Uczynił to dopiero pismem oznaczonym datą 10 maja 2016 r., przesłanym drogą elektroniczną (e-mail) w dniu 15 maja 2016 r., po otrzymaniu złożonej za jego pośrednictwem skargi Stowarzyszenia na bezczynność w przedmiocie udzielenia wnioskowanej informacji publicznej (skarga ta wpłynęła do Urzędu Gminy w Lubaczowie 18 stycznia 2017 r.).

Zgodnie z art. 149 § 1 P.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

W myśl § 1a tego artykułu, sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do powyższego, mając na uwadze opisane okoliczności należało stwierdzić, że Wójt Gminy Lubaczów dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego - udzieleniu wnioskowanej informacji publicznej (pkt II wyroku).

Ponieważ po wniesieniu skargi żądana informacja została skarżącemu udzielona, oznacza to, że w dacie orzekania przez Sąd Wójt Gminy Lubaczów nie pozostawał już w stanie bezczynności. W konsekwencji na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a zachodziły podstawy do umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego w zakresie zobowiązania tego organu do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 28 września 2016 r. z uwagi na bezprzedmiotowość orzekania w tym przedmiocie (pkt I wyroku). Nie można bowiem zobowiązać do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, skoro została ona już udzielona, chociażby z przekroczeniem przewidzianego do tego terminu.

Udzielenie informacji przed rozpoznaniem przez sąd skargi na bezczynność nie powoduje, że w zakresie dotyczącym stwierdzenia, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe także stało się bezprzedmiotowe. W odpowiedzi na skargę organ wyjaśnił, że zwłoka w załatwieniu wniosku z 28 września 2016 r. wynikała z błędnego zakwalifikowania analogicznego wniosku Stowarzyszenia z dnia 9 stycznia 2017 r., który odnosząc się do danych za rok 2016 r., został omyłkowo potraktowany jako ponowienie wniosku z września 2016 r. (uznając, że wnioskodawca złożył jeden wniosek, udzielono w terminie odpowiedzi na drugi z nich, podczas gdy nadal bez odpowiedzi pozostawał pierwotnie złożony).

Sąd aprobeuje w tym zakresie wyjaśnienia Wójta, że sytuacja, w której organ pozostawał w bezczynności co do wniosku z dnia 28 września 2016 r. nie była wynikiem umyślnego działania. W konsekwencji, bezczynność w rozpatrzeniu tego wniosku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt III wyroku).

Zauważając przy tym stosunkowo znaczny upływ czasu (4 miesiące) od otrzymania przez organ skargi do jej przekazania do WSA w Rzeszowie należy ubocznie podkreślić, że na skutek wniosku Stowarzyszenia, prawomocnym postanowieniem Sądu z dnia 31 maja 2017 r. II SO/Rz 6/17 wymierzono już na podstawie art. 55 § 1

P.p.s.a. Wójtowi Gminy Lubaczów grzywnę w wysokości 200 zł z tytułu nieterminowego przekazania skargi do Sądu.

O należnych skarżącemu od Wójta Gminy Lubaczów kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a. (pkt IV wyroku). Na zasądzone koszty w łącznej wysokości 580 zł składa się wpis od skargi (100 zł) oraz wynagrodzenie pełnomocnika (480 zł) ustalone na podstawie § 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 ze zm.).

Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym, gdyż stosownie do art. 119 pkt 4 P.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w tym trybie, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

Barbara Cebak
Starszy Sekretarz Sądowy