

Sygn. akt I OSK 1093/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Elżbieta Kremer
Sędzia NSA	Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia del. WSA	Iwona Kosińska
Protokolant	starszy asystent sędziego Maciej Kozłowski

po rozpoznaniu w dniu 11 października 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt IV SAB/Po 155/15
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1) uchyla zaskarżony wyrok w pkt 2 i w tym zakresie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;
- 2) umarza postępowanie kasacyjne w zakresie pkt 3 zaskarżonego wyroku;
- 3) zasądza od Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na rzecz Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów kwotę 460 (czteryście sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodą...

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 3 lutego 2016 roku sygn. akt IV SAB/Po 155/15, wydanym w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, umorzył postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów do załatwienia wniosku (pkt 1), stwierdził, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), a także zasądził od Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 3).

Sąd pierwszej instancji wskazał na następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

W dniu 17 grudnia 2014 roku Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej też: Stowarzyszenie) wniosło do WSA w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. co w ocenie skarżącego stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz. U. 2014, poz. 782, zwanej dalej u.d.i.p.). W uzasadnieniu Stowarzyszenie podało, że od kilku lat uczestniczy w projekcie Biura Ochrony Zwierząt przy Fundacji dla Zwierząt ARGOS, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W związku z powyższym w dniu 6 stycznia 2014 r. złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów (na adres sekretariat@odolanow.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Gminy i Miasta Odolanów) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie: z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wylapywania/odławiania bezdomnych zwierząt, z kim (imię, nazwisko lub nazwa organu) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r. (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich), jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą z dnia 21

sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2013 poz. 856) - wylapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne. Ponadto Stowarzyszenie w przedmiotowym wniosku zwróciło się o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 roku. Stowarzyszenie wskazało, że do dnia złożenia skargi podmiot zobowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

Sąd wskazał następnie, że w odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów podał, że wniosek Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 roku „został umiejscowiony w systemie informatycznym Urzędu w katalogu SPAM, do którego odpowiedni urzędnicy nie mieli dostępu. Wniosek ten nie został po wpłynięciu skargi przekazany do dalszej realizacji i niezwłocznie została udostępniona informacja publiczna zgodnie ze złożonym wnioskiem. Informację przesłano zarówno w formie elektronicznej jak i pisemnej”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podał też, że „Postanowieniem z dnia 3 listopada 2015r., w sprawie I OSK 1940/15 Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia, uchylił zaskarżone postanowienie. NSA w uzasadnieniu podkreślił, że organ nie zaprzeczył, że otrzymał drogą mailową wniosek skarżącego z dnia 6 stycznia 2014r. - zatem jego twierdzenia o zatrzymaniu wniosku przez filtr antyspamowy jego poczty elektronicznej nie mogą znaleźć usprawiedliwienia. Organ mógł zapoznać się z wnioskiem, gdyż filtr ten nie kasuje wiadomości a jedynie przenosi je do folderu "spam" w skrzynce odbiorczej. Oznacza to, że organ mógł zapoznać się z żądaniem wniosku. W tej sytuacji Sąd winien rozpoznać skargę na bezczynność organu merytorycznie biorąc pod uwagę całość dokumentacji zawartej w aktach”.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 roku, poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.) umorzył postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów do załatwienia wniosku (pkt 1 sentencji wyroku). Sąd uznał ponadto w oparciu o art. 149 § 1 p.p.s.a., że zaistniała w sprawie bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2 sentencji wyroku). O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 201 § 1 p.p.s.a. w zw. z § 18

ust. 1 pkt c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) - pkt 3 sentencji wyroku.

Sąd I instancji przyjął, że na podstawie art. 190 p.p.s.a. jest związany orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dalej wskazał, że w przedmiotowej sprawie organ nie kwestionował, że posiada żadaną informację, że jest ona informacją publiczną i informacji tej udzielił Stowarzyszeniu po wpłynięciu skargi na bezczynność. Zatem w dniu wniesienia skargi przez wnioskodawcę Burmistrz pozostawał w bezczynności – rozumianej ogólnie jako niezakończenie sprawy w przepisany termin – w załatwieniu wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, ale przed dniem wydania wyroku ów stan bezczynności ustał. W rezultacie postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze skargi na bezczynność Burmistrza stało się bezprzedmiotowe w zakresie orzekania o zobowiązaniu tego podmiotu do załatwienia ww. wniosku. Skoro bowiem organ załatwił wniosek, co do rozpatrzenia którego pozostawał w bezczynności, to tym samym zarzucany stan bezczynności ustał.

Z kolei oceniając zaistniałą w sprawie bezczynność, Sąd I instancji uznał, że miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa, podając że samo naruszenie art. 13 ust. 1 u.d.i.p., w którym określono termin na rozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej na do 14 dni od dnia złożenia wniosku, miało charakter znaczny, wniosek rozpoznano bowiem w dniu 29 stycznia 2016 r., czyli po upływie dwóch lat od dnia 6 stycznia 2014 r., wskazywanego jako dzień złożenia wniosku i po upływie roku od dnia wniesienia skargi – 17 grudnia 2014 r. Już samo tak znaczne przekroczenie terminu, oznacza w ocenie Sądu I instancji, że miało miejsce rażące naruszenie prawa. Wnioskodawca wysyłając wniosek w formie elektronicznej bez korzystania z dostępnej możliwości potwierdzenia odbioru czekał dwa lata na rozpoznanie tego wniosku. Wnioskodawca nie ma obowiązku monitowania i wielokrotnego ponawiania wniosku.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wywiódł Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów, zaskarżając go w części obejmującej punkt 2 i 3 sentencji i zarzucając mu naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i poprzez to stwierdzenie, że

bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i poprzez to stwierdzenie, że organ otrzymał wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który następnie trafił do katalogu pocztowego SPAM; art. 149 § 1 poprzez jego niewłaściwą interpretację i nieumorzenie postępowania sądowego jako bezprzedmiotowego na skutek udzielenia odpowiedzi na wniosek przed wydaniem wyroku. W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, ewentualnie przekazanie sprawy w tej części do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Ponadto wniósł o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów postępowania kasacyjnego oraz kosztów postępowania poniesionych przed sądem I instancji. W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie podkreślił, że Sąd I instancji błędnie przyjął, że organ przyznał, iż wniosek Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej trafił do folderu SPAM. Organ wskazywał, że nie otrzymał tego wniosku w ogóle. W ocenie autora skargi kasacyjnej zaskarżony wyrok został wydany w oparciu o błędnie ustalony fakt otrzymania wniosku o udostępnienie informacji publicznej na serwer pocztowy. Organ podniósł ponadto, że wobec faktu udzielenia odpowiedzi na wniosek zawarty w skardze przed wydaniem wyroku w sprawie przez WSA w Poznaniu, nie można uznać, że pozostawał w bezczynności.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu zażalenia Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie postanowieniem z 18 maja 2016 r. (sygn. akt I OZ 490/16) uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2016 r. (sygn. akt IV SAB/Po 155/15) w części dotyczącej punktu 3 (tj. w zakresie kosztów postępowania sądowego) i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie godzi się przypomnieć, że rozpoznając skargę kasacyjną – po myśli art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.) – Naczelny Sąd Administracyjny czyni to w granicach określonych przez ramy tego środka odwoławczego, gdyż jest nimi związany, biorąc pod rozwagę z tylko nieważność postępowania. Przy braku przesłanek nieważnościowych w sprawie

podlegały rozpoznaniu wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji w sytuacji udostępnienia informacji publicznej po wniesieniu skargi a przed wydaniem zaskarżonego wyroku, prawidłowo na podstawie art. 149 § 1 w zw. z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do załatwienia wniosku. Wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie organu, Sąd prawidłowo uznał też, że w świetle dominującego orzecznictwa sądowoadministracyjnego nie zwalniało to jednak Sądu od podjęcia pozostałych rozstrzygnięć właściwych dla tego typu skargi – przewidzianych w art. 149 § 1 zd. drugie p.p.s.a. oraz (ewentualnie) w art. 149 § 2 p.p.s.a., tj. orzeczenia w kwestii charakteru (rażącego/nierażącego) bezczynności oraz (ewentualnie) w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny (zob. np. postanowienie NSA z 26.07.2012 r., II OSK 1360/12; wyrok NSA z 15.01.2013 r., II OSK 2390/12 – CBOSA). Kwestia ta nie budzi wątpliwości i nie wymaga dalszego jej uzasadniania.

Ocena charakteru bezczynności wymagała od Sądu pierwszej instancji prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, w szczególności co do daty złożenia do organu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, opartego zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. na materiale dowodowym znajdującym się w aktach sprawy. Sąd pierwszej instancji przyjął, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną w dniu 6 stycznia 2014 r. i w tym dniu wniosek ten dotarł do skrzynki e-mailowej organu. Przy czym Sąd pierwszej instancji powołując się na związanie z art. 190 p.p.s.a. oparł się głównie na stanowisku wyrażonym przez NSA w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 listopada 2015 r., z którego według Sądu pierwszej instancji wynika, że organ przyznał, że wniosek Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. drogą e-mailową dotarł na skrzynkę organu. Jednak jak to zasadnie zarzuca organ w skardze kasacyjnej, przyznanie takie nie miało miejsca. Wręcz przeciwnie, w toku całego postępowania sądowego organ konsekwentnie stał na stanowisku, że wniosku nie otrzymał a zapoznał się z nim dopiero z doręzonego mu odpisu skargi. Stanowisko organu potwierdza analiza uzasadnienia wyroku i pism organu składanych w toku postępowania. Porównanie uzasadnienia wyroku ze znajdującymi się w aktach sprawy pismami i orzeczeniami, wskazuje w sposób oczywisty, że Sąd pierwszej instancji oparł się na okolicznościach nie znajdujących

potwierdzenia w aktach sprawy. Wskazując wprost, przytaczane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku fragmenty uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 3 listopada 2015 r. oraz odpowiedzi na skargę nie dotyczą tego postanowienia i tej odpowiedzi na skargę. Sąd pierwszej instancji wskazał też, że wniosek będący przedmiotem rozpoznania sprawy, został złożony na adres poczty elektronicznej „um_konin@konet.pl”, a nie jest to adres skarżonego organu. Trafnie zatem twierdzi skarżący kasacyjnie organ, że stan faktyczny, na którym oparł swoje rozstrzygnięcie Sąd, nie wynika z akt sprawy. Zatem należy uznać, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 133 § 1 w zw. z art. 149 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym na dzień wniesienia skargi, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Końcowo należy także wskazać, że stosownie do art. 190 p.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny ale nie przyjętym stanem faktycznym, co nieprawidłowo co do zasady przyjął Sąd pierwszej instancji.

Mając na względzie powyższe wywody Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej punktu 2 i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Z uwagi na to, że Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 18 maja 2016 r. uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2016 r. w części dotyczącej punktu 3 (tj. w zakresie kosztów postępowania sądowego) i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, postępowanie kasacyjne w tym zakresie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. jako bezprzedmiotowe umorzono. O kosztach postępowania kasacyjnego od Stowarzyszenia na rzecz organu orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

Rozpoznając ponownie sprawę w uchylonym zakresie, Sąd pierwszej instancji ustali stan faktyczny wynikający z akt niniejszej sprawy i wyda stosowne rozstrzygnięcie.



Na oryginale włączyć podpis
[Signature]