

Sygn. akt II SAB/Gd 12/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

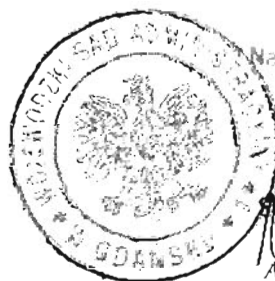
Dnia 18 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Jolanta Górską
	Sędzia WSA Janina Guść
Protokolant	Sekretarz sądowy Izabela Adamowicz

po rozpoznaniu w Gdańsku na rozprawie w dniu 18 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na beczynność Burmistrza Człuchowa
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. stwierdza, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. wymierza Burmistrzowi Człuchowa grzywnę w wysokości 500 (pięćset) złotych,
3. umarza postępowanie w pozostałym zakresie,
4. zasądza od Burmistrza Człuchowa na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginalne aktosowe podpisy
Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY
[Signature]
Agnieszka Szczepkowska

Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Człuchowa w zakresie udostępnienia informacji publicznej.

Z treści skargi, odpowiedzi na skargę oraz dokumentacji sprawy wynikają następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wnioskiem z 6 stycznia 2014 r. skarżące Stowarzyszenie, powołując się na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) zwróciło się do Burmistrza Miasta Człuchowa o udzielenie informacji z zakresu realizowania przez gminę programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania, w szczególności do podania:

"1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 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 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?

3. ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r.? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)

4. jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?".

W punkcie 5 swojego wniosku Stowarzyszenie zażądało "udostępnienia treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r."

W dniu 9 lutego 2014 r. Stowarzyszenie ponownie wezwało Burmistrza, drogą elektroniczną, do udzielenia żądanej informacji.

W dniu 17 lutego 2015 r. Stowarzyszenie wystąpiło do WSA w Gdańsku ze skargą na bezczynność, wnosząc o zobowiązanie Burmistrza Miasta Człuchowa do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 6 stycznia 2014 r., stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyjaśniono, że Stowarzyszenie Obrony Zwierząt 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 ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hucli oraz polityki gmin i urzędów. Od 2006 r. do wszystkich gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego "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 ze zm.). Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresem: <http://www.boz.org.pl/gminy.htm>. W tym też celu zażądano danych, jak we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r..

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Człuchowa wskazał, że w dniu 22 grudnia 2014 r. udzielił żądanej informacji, w związku z czym wniósł o umorzenie postępowania i nieobciążanie organu jego kosztami. Do odpowiedzi dołączono kserokopię odpowiedzi na wniosek, zawierająca żądane informacje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta, zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) obejmuje również bezczynność organów, a w przypadku informacji publicznej także innych podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

Przedmiotem skargi wniesionej w niniejszej sprawie jest bezczynność Burmistrza Miasta Człuchowa, polegająca na nieudostępnieniu skarżącemu Stowarzyszeniu Obrony Zwierząt, w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 ze zm.), żądanej przez nie 6 stycznia 2014 r. informacji dotyczącej działania Burmistrza w zakresie ochrony zwierząt.

Skarga spełnia formalne wymogi jej dopuszczalności, albowiem w sprawach skarg na bezczynność organu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej nie ma wymogu wyczerpania środków zaskarżenia określonego w art. 52 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zawiera art. 4 ust. 1 ustawy, który stanowi, że obowiązane do udostępniania informacji

publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie przepisów Konstytucji i właściwych ustaw wykonują zadania administracji publicznej, korzystając ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej. Wobec tego w przedmiotowej sprawie Burmistrz Miasta Czulchowa jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, należał zatem ustalić, czy żądane informacje stanowią informacją publiczną.

Przechodząc do analizy charakteru żądanej we wniosku informacji, należy odwołać się do treści art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, który stanowi, że 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. Innymi słowy informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa. Przepis art. 6 ustawy zawiera przykładowy katalog informacji oraz danych które podlegają reżimowi ustawy. W świetle tego przepisu przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnianie przez nią kryterium przedmiotowego. Decydująca jest zatem wyłącznie treść i charakter konkretnej informacji.

W orzecznictwie za informację publiczną 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r., IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751). Takie też stanowisko wyrażono w wyrokach WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. II SAB/Lu 19/06 (LEX Nr 236231), WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2004 r., sygn. IV SA/Wa 221/04 (LEX Nr 146742) oraz postanowieniu WSA w Białymstoku z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. II SAB/Bk 36/08 (LEX Nr 146742).

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (lit. c) oraz o majątku, którym dysponują (lit. f). Natomiast art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy stanowi o udostępnieniu informacji publicznej, w szczególności o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek

samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych. Oczywiście jest w tej sytuacji, że podatnicy i opinia publiczna mają ogólne prawo do informacji o wykorzystaniu wydatków publicznych i interesie polegającym na potrzebie zapewnienia optymalnego wykorzystania funduszy publicznych.

Ponadto zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.), zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Mając to wszystko na uwadze należy stwierdzić, że żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje odnoszące się do sposobu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wylapywania oraz w przedmiocie umów zawieranych przez gminę o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r. mają charakter informacji publicznej. Dotyczą bowiem sposobu dysponowania środkami publicznymi, natomiast burmistrz Miasta Czulchowa jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia.

Okoliczność, że Burmistrz Miasta Czulchowa jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz fakt, że żądane przez skarżące Stowarzyszenie we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. informacje stanowią informację publiczną w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej – obligowały Burmistrza do załatwienia wniosku w sposób i w formie określonej w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot zobowiązany 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. 1 i 2 ustawy). Stosownie zaś do przepisu art. 14 ust. 1 ustawy udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodny z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępniania informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

Bezczynność organu rozpoznającego wniosek o udzielenie informacji publicznej, występuje wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie rozpoznał złożonego wniosku.

W niniejszej sprawie postępowanie o udzielenie informacji publicznej zostało wszczęte wnioskiem skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. Burmistrz powinien zatem zakończyć to postępowanie w sposób przewidziany prawem, tj. udzielić żądanej informacji albo wydać decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji, albo decyzję o umorzeniu postępowania, bądź zawiadomić wnioskującego, że informacji tej nie posiada.

W przedmiotowej sprawie dopiero 22 grudnia 2014 r., po wniesieniu skargi, Burmistrz udzielił skarżącemu żądanych informacji i od tego momentu, w ocenie Sądu, nie można skutecznie zarzucić mu beczynności w udostępnieniu informacji, jako że żądana informacja została przedstawiona skarżącemu. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że w toku postępowania sadowoadministracyjnego wniosek skarżącego został rozpoznany. W konsekwencji zaś należało umorzyć postępowania w sprawie beczynności na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednakże wydanie przez organ, którego beczynność była przedmiotem skargi, rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie, nie powoduje, że postępowanie sadowoadministracyjne prowadzone w oparciu o art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stało się bezprzedmiotowe w całości. Uwzględniając powyższe Sąd umorzył postępowanie w zakresie żądania zobowiązania Burmistrza Miasta Czulchowa do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 6 stycznia 2014 r..

Art. 149 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi nie tylko, że sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie bowiem sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Stosownie do § 2 sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

Z powyższego wynika, że rozstrzygając skargę na beczynność sąd może podjąć trzy rozstrzygnięcia – dotyczące zobowiązania organu do dokonania czynności, dotyczące tego czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa

oraz dotyczące wymierzenia organowi grzywny. W przypadku bezprzedmiotowości nałożenia na organ zobowiązania do dokonania czynności z uwagi na jej wykonanie, sąd winien rozstrzygnąć pozostałe przewidziane w przepisie kwestie - a więc, czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz może orzec w przedmiocie o wymierzenie grzywny (por: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2012 r., sygn. akt I OSK 2443/12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1953/12).

Uwzględniając powyższe Sąd stwierdził, że w sprawie upłynął bardzo długi okres (od 6 stycznia 2014 r. do 22 grudnia 2014 r.) od wniesienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej do skutecznego wniesienia skargi na beczynność i w tym czasie Burmistrz nie odpowiedział w jakikolwiek sposób na wniosek skarżącego. Ustawodawca w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazał, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. Wspomniany termin został w niniejszej sprawie wielokrotnie przekroczony, a organ przed wniesieniem skargi nie wyraził swojego stanowiska. Powyższe okoliczności spowodowały, że Sąd uznał, że w niniejszym przypadku miała miejsce beczynność w udzieleniu informacji publicznej o charakterze kwalifikowanym i dlatego też w punkcie 1 wyroku stwierdził, że beczynność Burmistrza Miasta Człuchowa nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa.

Ustalone okoliczności uzasadniały także, w przekonaniu Sądu, wymierzenie organowi grzywny. Zgodnie bowiem z art.149 § 2 p.p.s.a. sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Przepis ten nie obliguje sądu do wymierzenia grzywny. Kwestia ta pozostawiana jest uznaniu sądu orzekającego, w przypadku stwierdzenia, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W warunkach rozpoznawanej sprawy, w przekonaniu Sądu, zaistniały okoliczności, które wskazywałyby na złą wolę Burmistrza w załatwieniu sprawy. Do takich okoliczności należy zignorowanie zarówno wniosku o udzielenie informacji jak też ponaglącego maila skarżącego Stowarzyszenia z 9 lutego 2014 r. oraz udzielenie żądanej informacji po upływie blisko roku, po wniesieniu skargi do Sądu. W tej sytuacji, w przekonaniu Sądu, uzasadniona jest grzywna w wysokości 500 zł.. Górna wysokość grzywny określona jest w przepisie art. 154 § 6 jako dziesięciokrotne przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim, natomiast

Sygn. akt II SAB/Gd 12/15

ustawa nie wskazuje dolnej granicy, w związku z czym wymierzenie grzywny niższej niż przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej jest dopuszczalne..

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 201 § 1 ustawy -Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002 r. nr 163 poz. 1349).

