



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Tomasz Grossmann
Sędziowie		WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska
		WSA Anna Jarosz (spr.)
Protokolant		st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 grudnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Prezydenta Miasta Konina
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. umarza postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Konina do załatwienia wniosku;
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Prezydenta Miasta Konina na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Dnia 23 grudnia 2014r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000292939, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika wniosło skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Konina w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014r. 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 2001r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz.U. 2014.782, zwanej dalej udip).

W skardze wnosilo o:

1. stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Nekla miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014r.,
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

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 6.01.2014r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Prezydenta Miasta Konina (na adres um_konin@konet.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Konina) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania/ odławiania bezdomnych zwierząt?,
2. z kim (imię, nazwisko lub nazwa organu) gmina miała obowiązujące w 2013r. 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 2013r.? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich),

4. jaki był w 2013r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wylapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?,
5. ponadto wniesli o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013r.

Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 u.d.p. podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób w dniu 12 lutego 2014r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji. Do dnia złożenia skargi, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13 u.d.p., podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. W ocenie skarżącego Burmistrz Miasta i Gminy Nekla dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. W skardze skarżące stowarzyszenie wskazywało na to, że prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka i informacje publiczne winny być udostępniane w sposób powszechny i szeroki. Konstytucja przewiduje, że 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. Informacją publiczną będzie więc każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się 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. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gminy. Niewątpliwym jest więc, że zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego wszelkie dane dotyczące wypełnienia tego obowiązku stanowią informację publiczną. Podobnie treść umów zawartych przez gminę do wykonywania ustawowego zadania stanowi informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15.04.2008r., II SAB/Ke 14/08). W ocenie skarżącego jawność ma pierwszeństwo przed tajnością, prawo do informacji jest zasadą a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle. W

ocenie skarżącego w przedmiotowej sprawie organ obowiązany, ignorując przepisy prawa i orzecznictwo sądowoadministracyjne nie udostępnił wnioskowanej informacji, uchylając się jednocześnie od wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 udi, w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Konina, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu podał, że wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wystąpiło drogą elektroniczną o udostępnienie informacji publicznej w zakresie sposobu i skutków wykonywania zadania własnego gminy "opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie", przy czym wniosek ten został umiejscowiony w systemie informatycznym Urzędu Miejskiego w Koninie 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. Do odpowiedzi na skargę organ dołączył m.in. odpis pisma z dnia 13.01.2015r., stanowiącej odpowiedź na wniosek stowarzyszenia.

Postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2015r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu skargę odrzucił i zwrócił skarżącemu Stowarzyszeniu uiszczony wpis w kwocie 100 zł.

Sąd w uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleelektronicznego organu administracji publicznej. Przyjęcie, że wniosek skarżącego dotarł do adresata oznaczałoby przerzucenie na organ ryzyka związanego z wykorzystaniem przez wnioskodawcę innego trybu korespondencji niż platformy ePUAP. W tej sytuacji Sąd przyjął, że do dnia złożenia skargi na bezczynność organ faktycznie nie dysponował wnioskiem skarżącego, a zatem nie mógł ustosunkować się do jego treści i podjąć odpowiednie czynności.

Postanowieniem z dnia 10 września 2015r., w sprawie I OSK 1968/15 Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia, uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu.

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.

Będąc, na podstawie art. 190 ppsa związany orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego -

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 270, z późn. zm., zwanej dalej ppsa) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ppsa kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., tj. mających za przedmiot: (1) decyzje administracyjne; (2) postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; (3) postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; (4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także (4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach. Stosownie do generalnej reguły z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

W przypadku skarg na bezczynność kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i

w określonym przez prawo terminie. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie mają znaczenia powody, dla jakich akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, jak również to, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" (bierności) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu. Wówczas sąd zobligowany jest do rozpoznania skargi i rozstrzygnięcia, czy żądana informacja jest informacją publiczną, i czy rzeczywiście wnioskodawca mógł skutecznie domagać się jej udostępnienia. Od razu należy w tym miejscu podkreślić, że aby można było uznać, iż nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej – także tej, której organ faktycznie nie posiada – podmiot zobowiązany do jej udzielenia w formie uregulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej powinien wypowiedzieć się w tym przedmiocie "zwykłym" pismem. Tylko w takim przypadku uwolni się od zarzutu bezczynności w sprawie. Identycznie powinien postąpić w sytuacji, gdy posiada żądane informacje, lecz z uwagi na ograniczenia dostępu nie może ich udostępnić (zob. wyrok NSA z 17.04.2013 r., I OSK 3109/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA"), albo gdy podlegają one udostępnieniu w innym, niż przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej, trybie.

W myśl art. 21 in principio udip do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dla dopuszczalności skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 52 § 3 ppsa (por. np. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, CBOSA).

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę wniesioną w niniejszej sprawie za dopuszczalną.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania tej skargi należy stwierdzić, że jej przedmiotem uczyniono bezczynność Prezydenta Miasta Konina w udostępnieniu Skarżącemu informacji określonych we wniosku wysłanym pocztą elektroniczną na

adres na adres um_konin@konet.pl w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wylapywaniem, które to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j.Dz.U. 2013.856) należy do zadań własnych gminy.

W niniejszej sprawie bezsporne było ustalenie, że żądana przez stowarzyszenie informacja stanowiła rzeczywiście informację publiczną a także, że Prezydent Miasta Konina jako organ gminy należał do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: "Konstytucja"), która w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto 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. 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 (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają ustawy (art. 61 ust. 4 ab initio Konstytucji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła definicję legalną "informacji publicznej", przez którą to informację należy rozumieć, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., "każdą informację o sprawach publicznych". Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu, w którym znalazły się m.in. informacje o podmiotach władzy publicznej, w tym majątku, którym dysponują, o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, w tym: trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, o danych publicznych w tym treść i

postać dokumentów urzędowych, o majątku publicznym, w tym majątku jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit b, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a, art. 6 ust. 1 pkt 5 lit c u.d.i.p.). W doktrynie zasadnie wskazuje się, że informacją publiczną 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 majątkiem Skarbu Państwa (zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28–29).

Przy takim unormowaniu żądane przez Wnioskodawcę informacje w postaci danych i kopii umów w zakresie wyłapywania/ odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki jako realizacja zadań własnych gminy ze środków publicznych należało uznać za informacje publiczne w rozumieniu udip.

Wobec powyższego przedmiotowy wniosek Skarżącego musiał zostać uznany za wniosek o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu udip.

Udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej. Natomiast powiadomienie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną – "zwykłym" pismem. Zastosowanie w takim przypadku formy decyzji byłoby równoznaczne z jej wydaniem bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa (zob. np. wyrok WSA z 10.07.2013 r., II SA/Gd 295/13, CBOSA). Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział natomiast w takich przypadkach (i tylko w takich), gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (zob. art. 16 ust. 1 udip) – tj. gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 udip, bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (zob. art. 14 ust. 2 udip).

W przedmiotowej sprawie organ nie kwestionował, że posiada żadaną informację, że jest ona informacją publiczną i informacji tej udzielił stowarzyszeniu w terminie 14 dni po wpłynięciu skargi na bezczynność, tj w dniu 13 stycznia 2015r. w formie elektronicznej i pisemnej (skarga wpłynęła w dniu 30 grudnia 2014r.). Organ podał, że otrzymał wniosek w formie elektronicznej w dniu 6 stycznia 2014r., jednakże w wyniku błędnej oceny otrzymanej korespondencji przez pracownika kancelarii Urzędu Miasta Konina wniosek ten nie został we właściwym czasie

przekazany do dalszej realizacji. Nie potwierdził otrzymania ponownego wniosku w dniu 12 lutego 2014r. Termin do załatwienia wniosku przewidziany w art. 13 ust. 1 udiop wynosi nie więcej niż 14 dni od dnia złożenia wniosku.

W dniu wniesienia skargi przez Wnioskodawcę, Prezydent pozostawał w beczynności – rozumianej ogólnie jako niezakończona sprawa w przepisany terminie – w załatwieniu wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, ale przed dniem wydania wyroku przez Sąd ów stan beczynności ustał. W rezultacie postępowanie sądownoadministracyjne w sprawie ze skargi na beczynność Prezydenta Miasta Konina 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 beczynności, to tym samym zarzucany stan beczynności ustał. W takiej sytuacji nie było jednak podstaw do oddalenia skargi, gdyż powodem oddalenia skargi może być tylko jej bezzasadność. Tymczasem w niniejszej sprawie podmiot zobowiązany (Prezydent Miasta Konina) pozostawał w beczynności w dacie wniesienia skargi – a więc skarga była zasadna. Jednak, skoro przed wydaniem wyroku organ przestał być beczynny, to przestała istnieć sprawa sądownoadministracyjna – rozumiana tu jako ustalenie, czy istnieje potrzeba zobowiązania organu do podjęcia nakazanych prawem aktów lub czynności – a co za tym idzie: postępowanie w tym zakresie stało się bezprzedmiotowe. W takim przypadku już samo wniesienie skargi na beczynność wywołało pożądany skutek w postaci likwidacji beczynności adresata wniosku.

Zgodnie z art. 149 § 1 ppsa 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 sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W myśl art. 149 § 2 ppsa 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 ppsa.

W sytuacji, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – zarzucany stan beczynności ustał po dniu wniesienia skargi, ale przed jej rozpoznaniem i rozstrzygnięciem przez Sąd, to postępowanie sądownoadministracyjne, w części obejmujące zobowiązanie

do załatwienia sprawy, o jakim mowa w art. 149 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a., podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (por. uchwała NSA z 26.11.2008 r., I OPS 6/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 63). W świetle dominującego aktualnie orzecznictwa sądowoadministracyjnego nie zwalnia to jednak sądu od podjęcia pozostałych rozstrzygnięć właściwych dla tego typu skargi – przewidzianych w art. 149 § 1 zd. drugie ppsa oraz (ewentualnie) w art. 149 § 2 ppsa, 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).

Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa, umorzył postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania Prezydenta Miasta Konina do załatwienia wniosku (pkt 1 sentencji wyroku).

Z kolei oceniając zaistniałą w sprawie bezczynność, Sąd uznał, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2 sentencji wyroku). Sąd, podziela pogląd wyrażony w wyroku z dnia 17 października 2014 r. (II SAB/Łd 124/14) przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, zgodnie z którym rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W orzecznictwie akcentuje się, iż rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Podkreśla się także, iż dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (vide: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., w sprawie sygn. akt: I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 r., w sprawie sygn. akt: II OSK 468/13 oraz wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r., w sprawie sygn. akt: II SAB/Wr 14/14; w Poznaniu z dnia 11 października 2013 r., w sprawie sygn. akt: II SAB/Po 69/13; w Poznaniu z dnia 11 marca 2015 r., w sprawie sygn. akt: IV SAB/Po 19/15 i inne; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W przedmiotowej sprawie samo naruszenie art. 13 ust. 1 udip, 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 13 stycznia 2015r., czyli po upływie roku od dnia 6 stycznia 2014r., wskazywanego jako dzień złożenia wniosku. Samo jednak przekroczenie terminu, nawet tak znaczne nie oznacza, że miało miejsce rażące naruszenie prawa. Do uznania, że doszło do rażącego naruszenia prawa niezbędne jest, jak wyżej wskazano, że przekroczenie jest oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, bierność organu jest ewidentna i niezaprzeczalna, wynikająca z celowego naruszania przepisów prawa. Ocena czy doszło do rażącego naruszenia prawa wymaga indywidualnej oceny każdego przypadku. W przedmiotowej sprawie Prezydent w odpowiedzi na skargę przyznał, że otrzymał wniosek z 6 stycznia 2014r. pocztą elektroniczną, ale został on nieprawidłowo zakwalifikowany przez pracownika urzędu nie przedłożony do dalszej realizacji. Dopiero otrzymanie skargi na bezczynność pozwoliło organowi na prawidłowe zakwalifikowanie wniosku i jego rozpoznanie bez zbędnej zwłoki. Co do zasady błąd pracownika organu nie zwalnia organu od odpowiedzialności za naruszenia prawa mające charakter rażący. W przedmiotowej sprawie Sąd miał jednak na uwadze okoliczność, że skarżące stowarzyszenie wysłało wniosek pocztą elektroniczną bez korzystania z systemu PUAP, bez potwierdzenia odbioru. Wniosek wysłało do wielu adresatów jednocześnie. Dołączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej wskazuje jedynie na fakt, że wniosek taki został wysłany, nie potwierdza okoliczności, że dotarł do adresata. W takiej sytuacji tylko potwierdzenie przez odbiorcę maila faktu jego otrzymania stanowić może podstawę do uznania, że dotarł do adresata. Skarżące stowarzyszenie korzystając z takiej formy składania wniosku, dysponując jedynie potwierdzeniem wysłania wniosku, dostarczeniem wiadomości na serwer organu, a nie posiadając potwierdzenia odebrania wniosku przez organ nie może domagać się uznania, że rozpoznanie wniosku nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa z art. 13 ust. 1 udip. To bowiem na wnioskodawcy ciąży ciężar wykazania, że nastąpiło prawidłowe złożenie wniosku w formie nie budzącej wątpliwości i pozwalającej na uniknięcie pomyłek. Jak wynikało z przedmiotowej sprawie dopiero ponowienie żądania udostępnienia informacji w skardze, sporządzonej w formie pisemnej pozwoliło organowi na prawidłowe zakwalifikowanie korespondencji z pocztą elektroniczną bez potwierdzenia odbioru i realizację wniosku bez zbędnej zwłoki.

Możliwość udostępnienia informacji publicznej na wniosek jest związana z koniecznością wszczęcia i prowadzenia określonego postępowania w sprawie jej udostępnienia [M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 59-60]. Jest to postępowanie administracyjne o charakterze częściowo sformalizowanym, uregulowane fragmentarycznie w udip, które co do zasady nie powinno toczyć się w trybie unormowanym w kpa, gdyż nie wskazuje na to ani ustawa o dostępie do informacji, ani też nie zostały spełnione przesłanki art. 1 § 1 kpa. Z regulacji art. 10 ust. 2 udip (a także z unormowania art. 13 ust. 1 udip) wynika, iż podmiot zobowiązany jest zobligowany do niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli w momencie otrzymania stosownego wniosku jest w jej posiadaniu. Nie budzi wątpliwości Sądu, że w takiej sytuacji istotne jest ustalenie, że do organu dotarł wniosek w formie nie budzącej wątpliwości i nie rodzącej pomyłek. W/w regulacja prowadzi do odformalizowania, uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Ustawodawca w tym zakresie założył, że wnioskodawca również jest zainteresowany jak najszybszym rozpoznaniem wniosku i w tym celu po bezskutecznym upływie terminu ma prawo złożyć skargę na bezczynność. W przedmiotowej sprawie Wnioskodawca wysyłając wniosek w formie elektronicznej bez korzystania z dostępnej możliwości potwierdzenia odbioru czekał prawie rok na rozpoznanie tego wniosku, nie ustalił, czy wniosek do organu dotarł. Tym samym nie można uznać, że bezczynność organu spowodowana była działaniem nacechowanym lekceważeniem obowiązujących przepisów w zakresie terminów rozpoznania wniosku, a taka występuje w sytuacji, gdy organ nie odbiera korespondencji, zwleka z rozpoznaniem wniosku nie budzącego wątpliwości w zakresie jego prawidłowego zakwalifikowania, nie odpowiada na monity, mnoży zbędne zapytania. I choć wnioskodawca nie ma obowiązku monitowania i wielokrotnego ponawiania wniosku to dla celów wykazania, że organ nie rozpoznał jego wniosku z rażącym naruszeniem przepisów regulujących termin rozpoznania wniosku, winien wykazać, że wniosek dotarł do adresata w formie pozwalającej na jego prawidłową kwalifikację i ze swej strony uczynił wszystko, by jak najszybciej uzyskać żadaną informację. Organ w niniejszej sprawie udzielając informacji skorzystał z formy pisemnej. Zauważyć należy, że przy umożliwieniu składania wniosków w formie elektronicznej ustawodawca w postępowaniu administracyjnym wskazał na obowiązek uwierzytelniania takich wniosków przy

użyciu mechanizmów określonych w art. 20 a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 3a kpa), a na organ nałożył obowiązek potwierdzania wniesienia w taki sposób podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny (art. 63 § 4 kpa). Przepisy te nie znajdują zastosowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, pozwalają jednak uznać, że w sytuacjach wątpliwych, gdy oceniany jest charakter naruszenia terminów w rozpoznaniu wniosku wysłanego pocztą elektroniczną brak właściwego zakwalifikowania wniosku wysłanego bez potwierdzenia odbioru, bez skorzystania w systemu PUAP nie może obciążać jedynie organu i wskazywać na lekceważące naruszenie przepisów w zakresie terminów rozpoznania wniosku.

W ocenie Sądu Prezydent Miasta Konina nie naruszył w tej sprawie w sposób rażący przepisów prawa w zakresie rozpoznania w terminie wniosku, choć opóźnienie było znaczne, nie wynikało ono bowiem z lekceważenia i celowego (czyli podejmowanego ze świadomością naruszenia obowiązujących norm) opóźniania udzielania informacji i ostatecznie udzielił skarżącemu prawidłowej odpowiedzi na wniosek, przed dniem wyrokowania. Z tych samych względów Sąd nie uznał za zasadne wymierzenia organowi grzywny przewidzianej w art. 149 §2 ppsa.

O kosztach Sąd orzekł w pkt 3 wyroku na podstawie art. 200 i 201 § 1 ppsa, 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), zasądzając na rzecz skarżącego koszty pełnomocnictwa w kwocie 240 zł i zwrot uiszczanego wpisu w wysokości określonej w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221 poz. 2193 ze zm.) wynoszącej 100 zł.

MZ



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy