



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący

WSA Krystyna Józefczyk /spr./

Sędziowie

WSA Małgorzata Niedobylska

NSA Małgorzata Wolska

Protokolant

sekretarz sądowy Sylwia Pacześniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce
w przedmiocie udzielenia informacji publicznej

- I. umarza postępowanie sądowoadministracyjne ;
- II. stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrony Zwierząt kwotę 340 zł /słownie: trzysta czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Za zgodność z oryginałem

KIEROWNIK
Sekretariatu Wydziału II
Mariusz Bieszczad

UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie, zwanego dalej „Stowarzyszeniem” jest bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce w sprawie udzielenia informacji publicznej.

Z akt sprawy wynika, że w dniu 16 lutego 2014r. Stowarzyszenie złożyło do Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce drogą elektroniczną (na adres sekretariat@ug.oleszyce.pl) 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 świadczeń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt?

2. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) 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 (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?

Stowarzyszenie zwróciło się o udostępnienie w formacie pdf treści umów i porozumień o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013r.

W odpowiedzi na ww. wniosek pismem z dnia 31 grudnia 2014r. Gmina poinformowała wnioskodawcę, że:

1. gmina w 2013r. nie posiadała podpisanej umowy na wyłapywanie/odławianie bezdomnych zwierząt i nie dokonywała wyłapywania
2. gmina posiada umowę na świadczenie usług weterynaryjnych i doraźną opiekę nad zwierzętami z Gabinetem Weterynaryjnym - Kornaga Krzysztof-Lubaczów ul. Krasickiego 8,
3. w 2013r. zapewniono opiekę jednemu psu,
4. koszt realizacji zadania wyniósł 51,98 zł.

Wraz z odpowiedzią na wniosek wnioskodawcy przesłano umowę zawartą w 2012 r. z Gabinetem Weterynaryjnym Kornaga Krzysztof, Lubaczów ul. Krasickiego 8. Gmina poinformowała, że nieudzielenie powyższych informacji do chwili obecnej nie

wynikało ze złej woli, ale podyktowane było faktem, że Gmina nie otrzymała od Stowarzyszenia informacji w tej sprawie.

W dniu 22 grudnia 2014r. do siedziby Urzędu Gminy i Miasta Oleszyce wpłynęła skarga Stowarzyszenia na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce w sprawie udzielenia informacji publicznej. W skardze zarzucono naruszenie przepisów 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, (tekst jednolity Dz.U. z 2014r., poz. 782), zwanej dalej: „U.d.i.p.”.

Skarżący wniósł o stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Oleszyce miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 16 lutego 2014r. oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Stowarzyszenie wyjaśniło, 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 ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów, wobec czego do wszystkich (2479) 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2013r., poz. 856), zwanej dalej: „U.o.z.”. Do dnia złożenia niniejszej skargi, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych w art. 13 U.d.i.p. organ nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej ani też mnie wydał decyzji w tej sprawie. Świadczy to o rażącej bezczynności biorąc pod uwagę czas (10 miesięcy), jaki upłynął od dnia złożenia wniosku.

Skarżący powołując się na art. 1 ust. 1 U.d.i.p. wskazał, 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 ustawie. Następnie odwołał się do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawa do informacji publicznej. Podniósł, że przy wykładni pojęcia „informacji publicznej” należy posłużyć się przepisem art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych

w U.d.i p. 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. Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że „sprawą publiczną”, o której mowa w art. 1 ust 1 U.d. i p., będzie działalność organów władzy publicznej (samorządów, osób i jednostek organizacyjnych) w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, a więc mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. W tym kontekście informacją publiczną będzie 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.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 U.o.z. zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Niewątpliwym jest więc, że upewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Podobnie treść umów zawartych przez gminę do wykonania tego ustawowego zadania stanowi informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne, (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15.04.2008 r., sygn. akt II SAB/Ke 14/08).

W przedmiotowej sprawie organ ignorując przepisy prawa i orzecznictwo sądwoadministracyjne nie udostępnił wnioskowanej informacji uchylając się jednocześnie od wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 U.d.i.p., w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na skargę organ poinformował, że udzielił wnioskodawcy żadaną informację pismem z dnia 31 grudnia 2014 r. Brak reakcji na złożony drogą elektroniczną wniosek z dnia 16 lutego 2014 r. wynikał z tego, że wiadomość ta została potraktowana przez program antywirusowy jako spam.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zwanej dalej P.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej

i stosują środki przewidziane w ustawie, zaś kontrola tej działalności zgodnie z § 2 pkt 8 cytowanego przepisu obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a. Badając skargę na bezczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej trzeba mieć na względzie, że zgodnie z art. 13 ust. 1 U.d.i p. udostępnienie informacji na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki nie później niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 cyt. ustawy. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić jej udzielenia z uwagi na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Jednakże w przypadku odmowy, może tego dokonać w procesowej formie decyzji administracyjnej. Natomiast jeżeli organ wnioskowaną informacją nie dysponuje jest zobligowany powiadomić pisemnie o tym fakcie wnioskodawcę. Dopiero przejaw działalności organu w jednej z wymienionych wyżej form działania zwalnia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej z zarzutu bezczynności.

Po myśli art. 149 P.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność 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 bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1). 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 (§ 2). Instytucja skargi na bezczynność organu, o której mowa w art. 149 P.p.s.a. ma zatem na celu ochronę strony przez doprowadzenie do wydania przez organ rozstrzygnięcia w sprawie oraz ustaleniu czy bezczynność miała charakter rażącego naruszenia prawa. Użycie w zdaniu drugim § 1 art. 149 P.p.s.a. wyrazu jednocześnie, nie oznacza, że ta część przepisu ma zastosowanie tylko wówczas, gdy sąd zobowiązuje organ do wydania aktu w określonym terminie. Niwelacja stanu bezczynności w toku postępowania sądowego nie zwalnia bowiem sądu z obowiązku rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. w zakresie oceny, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wymieniony obowiązek potwierdzają także liczne orzeczenia sądów (por. np. wyroki NSA: z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt: I OSK 1771/13 i z dnia 4 stycznia 2013 r.,

sygn. akt: I OSK 2325/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Uwzględnienie skargi na bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, może zatem polegać na stwierdzeniu, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, albo że naruszenie prawa nie było rażące, mimo, że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu, z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu. Fakt, że organ usunął naruszenie prawa we własnym zakresie oznaczałoby, że pomiędzy nim a stroną skarżącą ustał spór co do legalności niepodjęcia w terminie określonego aktu lub czynności, a to byłoby równoznaczne z bezprzedmiotowością dalszego postępowania.

Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym wyraźnie i bezdyskusyjnie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W orzecznictwie akcentuje się, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażąca musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Podkreśla się zatem, że 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 (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012r., sygn. akt: I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt: II OSK 468/13; www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe zgodzić należy się ze skarżącym, że żądana informacja stanowi informację publiczną, a zatem organ miał obowiązek udostępnienia wnioskowanych informacji. Wykonanie tego obowiązku uzasadnia umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie bezczynności. Dokonanie żądanej czynności przez organ przed rozpoznaniem przez sąd skargi na bezczynność nie powoduje jednak, na co zwrócono uwagę powyżej, bezprzedmiotowości postępowania w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Mając zatem na uwadze, że wniosek został złożony w dniu 16 lutego 2014 r., a żądana informacja została skarżącemu udostępniona pismem z dnia 31 grudnia 2014 r., a zatem po upływie ponad 9 miesięcy od daty złożenia Sąd stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym

naruszeniem prawa. Powyższa konkluzja jest następstwem uznania, że brak wiedzy organu o złożeniu wniosku o udzielenie informacji publicznej był przezeń zawiniony. Odnosząc się do twierdzeń organu o zatrzymaniu przedmiotowego wniosku przez filtr antyspamowy jego poczty elektronicznej nie sposób znaleźć usprawiedliwienia dla takich nieprawidłowości. Do obowiązków organu administracji publicznej należy bowiem taka konfiguracja filtrów antyspamowych oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań, wobec prawnej dopuszczalności ich wnoszenia także drogą elektroniczną (art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zmianami)). Wskazać przy tym trzeba, że filtr antyspamowy nie kasuje wybranych wiadomości, a jedynie przenosi je do folderu "spam" w skrzynce odbiorczej adresata. W rezultacie organ mógł zapoznać się ze żądaniem strony, zwłaszcza, że w jego nagłówku wskazano, że jest to "Wniosek o udostępnienie informacji publicznej". W konsekwencji, skutkiem wskazanego wyżej zaniedbania była bezczynność organu, który nie załatwił wniosku strony skarżącego w przepisany terminie. Jednocześnie brak było podstaw do nałożenia na Wójta Gminy Stopnica grzywny na podstawie art. 149 § 2 ustawy P.p.s.a., gdyż do powyższych nieprawidłowości nie doszło ze zlej woli organu, a jedynie wskutek niefortunnego splotu czynników o charakterze technicznym i organizacyjnym.

Mając na uwadze powyższe Sąd w pkt I umorzył postępowanie sądowoadministracyjne na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w zakresie zobowiązania organu do udzielenia informacji publicznej. Równocześnie zaistniała bezczynność miała charakter rażącego naruszenia prawa, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 149 § 1 zdanie drugie P.p.s.a. O kosztach orzeczono na podstawie art. 201 § 1 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a.



Za zgodność z oryginałem

KIEROWNIK
Sekretariatu Wydziału II
Janusz Bieszczad