



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 10 kwietnia 2015 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

WSA Elżbieta Mazur-Selwa  
NSA Stanisław Śliwa /spr./  
WSA Paweł Zaborniak

Protokolant

sekretarz sądowy Sylwia Pacześniak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2015 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z/s w Jędrzejowie  
na bezczynność Burmistrza Pilzna  
w przedmiocie udzielenia informacji publicznej

- I. **umarza postępowanie sądowoadministracyjne;**
- II. **stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;**
- III. **zasądza od Burmistrza Pilzna na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z/s w Jędrzejowie kwotę 340 zł /słownie: trzysta czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

*Katarzyna Solarska-Zalaska*  
Starszy Sekretarz Sądowy

### Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę na beczynność Burmistrza Pilzna w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej, wnosząc o stwierdzenie, że beczynność ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, o zobowiązanie organu do dokonania czynności tj. udostępnienia informacji na wniosek złożony dnia 24 stycznia 2014 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi 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. Dlatego też od 2006 r. do wszystkich gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej w zakresie sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego w postaci „opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”, przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt. Uzyskane w taki sposób dane publikowane są następnie zbiorczo w Internecie. Stowarzyszenie podniosło, że w związku z powyższym, w dniu 24 stycznia 2014 r. złożyło, drogą elektroniczną, do Burmistrza Pilzna wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

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 i 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)?
5. ponadto prosimy o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Wobec braku reakcji na to żądanie, w dniu 16 lutego 2014 r., Stowarzyszenie ponowiło drogą elektroniczną wniosek o udostępnienie wskazanych wyżej informacji, które do dnia złożenia skargi nie zostały udostępnione, jak też nie została wydana

odmowna decyzja. Zdaniem Stowarzyszenia, świadczy to niewątpliwie o rażącej beczynności Burmistrza Pilzna. Powołując się na orzecznictwo sądowe Stowarzyszenie zaznaczyło, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Jest to więc realizacja ich ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne, co przesądza, iż żądane dane i dokumenty stanowią informację publiczną. Stowarzyszenie zwróciło także uwagę, że jawność ma pierwszeństwo przed tajnością, a zatem przy interpretacji ustaw określających dostęp do informacji publicznej należy zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie, wszelkie zaś wyjątki winny być wąsko rozumiane.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Pilzna wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej i zasądzenie kosztów postępowania. Podniósł, że nie otrzymał zarówno podania z dnia 24 stycznia 2014 r., jak i z dnia 16 lutego 2014 r., jako że zostały one wniesione zwykłą pocztą elektroniczną, zaś na serwerach Urzędu Miejskiego w Pilźnie umieszczone są „spamowe” zabezpieczenia. Wobec czego wnioski Stowarzyszenia nie zostały doręczone do skrzynki odbiorczej poczty elektronicznej Urzędu. Burmistrz podkreślił, że Stowarzyszenie nie podjęło próby, choćby drogą telefoniczną, którą we wcześniejszych latach stosowało, potwierdzenia doręczenia swojego żądania. Organ zaznaczył, że po otrzymaniu skargi, w dniu 29 grudnia 2014r., udzielił Stowarzyszeniu żądanej przez nie informacji. Podjęte także zostały próby telefonicznego skontaktowania się ze stroną skarżącą w celu wyjaśnienia sprawy, jednak nie doszły one do skutku, bowiem pracownicy Stowarzyszenia rozpoczynają pracę dopiero po godz. 16.00.

W złożonych następnie do sprawy pismach procesowych Stowarzyszenie zauważyło, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej wysłało na główny, oficjalny elektroniczny adres pocztowy widniejący na gminnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Instalowanie natomiast określonych programów antyspamowych i antywirusowych, które traktują niektóre wiadomości jako niechciane i umieszczają je automatycznie w katalogu wiadomości spam, z którego są one na bieżąco usuwane bez otwierania i zapoznawania się z ich treścią, czyni fikcją możliwość składania wniosków o informację publiczną drogą elektroniczną, co jest niedopuszczalne. Stowarzyszenie potwierdziło także fakt otrzymania od Burmistrza Pilzna żądanej informacji publicznej.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Z mocy 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.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, sprawowana przez sąd administracyjny kontrola działalności administracji publicznej obejmuje m. in. beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4a. Kontrola ta dotyczy zatem sytuacji, gdy organ - będąc zobowiązanym do wydania decyzji administracyjnej, postanowienia wyszczególnionego w art. 3 § 2 pkt 2 i pkt 3 lub też innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa - nie podejmuje działania w wymienionej wyżej formie. Rozstrzygając sprawę sąd bierze pod uwagę kryterium, którym jest zgodność z prawem, o czym stanowi art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647). Poza tym, przy orzekaniu sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną, rozstrzyga zaś w granicach sprawy (art. 134 § 1 P.p.s.a.).

Niniejsza skarga dotyczy beczynności Burmistrza Pilzna polegającej na nieudostępnieniu stronie skarżącej informacji podanych w jej wniosku z dnia 24 stycznia 2014 r. We wniosku tym Stowarzyszenie zakwalifikowało żądane przez siebie dane jako informację publiczną. W takiej sytuacji, koniecznym jest rozważenie, czy rzeczywiście informacje, których udostępnienia domagało się skarżące Stowarzyszenie to informacja publiczna w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.), zwanej następnie „u.d.i.p.” oraz, czy podmiot, do którego wniosek skierowano mieści się w grupie podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia. Odpowiedź na obydwa pytania jest twierdząca. I tak, w odniesieniu do drugiego z nich należy podnieść, że zakres podmiotowy stosowania u.d.i.p. określony został w art. 4 tego aktu, w którego ust. 1 pkt 1 jako obowiązane do udostępnienia informacji publicznej wskazane zostały władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. W świetle powyższego, nie może budzić wątpliwości zakwalifikowanie Burmistrza Pilzna do grupy zdefiniowanej w art. 4 u.d.i.p.

Odnosząc się z kolei do kwestii zakresu pojęciowego informacji publicznej trzeba wskazać, że według art. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie.

Przykłady danych stanowiących informację publiczną prawodawca umieścił w art. 6 u.d.i.p., w którym wskazał, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (ust. 1 pkt 2 lit. c) oraz o majątku, którym dysponują (ust. 1 pkt 2 lit. f). Uszczegółowienie w powyższym zakresie zawiera art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p., nakazujący udostępnienie informacji o majątku publicznym, w tym majątku jednostek samorządu terytorialnego. Należy także zwrócić uwagę na brzmienie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), zgodnie z którą zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. To wszystko wskazuje, że dane, o których udostępnienie ubiegało się Stowarzyszenie mieszczą się w pojęciu informacja publiczna w rozumieniu u.d.i.p.

Otrzymując wniosek o udzielenie informacji, złożony w trybie u.d.i.p. organ – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – może podjąć działanie przejawiające się w: udzieleniu żądanej informacji publicznej, co przybiera formę tzw. czynności materialno-technicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., wystosowaniu pisma informującego, że wezwany podmiot nie jest zobowiązany do udzielenia informacji, (bowiem nie jest to informacja publiczna, nie dysponuje informacją albo nie jest podmiotem, od którego można jej żądać), wydaniu decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji (w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) bądź też w wydaniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Nieskorzystanie przez organ z jednej z wymienionych form działania skutkuje koniecznością przyjęcia, że pozostaje on bezczynny.

W niniejszej sprawie Stowarzyszenie skierowało do Burmistrza Pilzna - w dniu 24 stycznia 2014 r. - wniosek, w którym w pkt od 1 do 5 sprecyzowało požądane przez nie dane. Z uwagi na brak reakcji ze strony organu, Stowarzyszenie ponowiło swoje wystąpienie dnia 16 lutego 2014 r., jednak i to pozostało bez jakiegokolwiek odpowiedzi adresata. Natomiast w dniu 22 grudnia 2014 r. wpłynęła do Burmistrza Pilzna skarga na jego bezczynność w powyższym zakresie. Informacja, której udostępnienia żądało Stowarzyszenie została mu udzielona dnia 5 stycznia 2015 r. Jest to data odbioru przez stronę skarżącą pisma Burmistrza Pilzna datowanego 29 grudnia 2014 r. znak: KRO.6141.1/2014, udzielającego odpowiedzi na pytania

zawarte we wniosku z 24 stycznia 2014 r. oraz załącznika w postaci zawartej przez Gminę Pilzno umowy, o której mowa w pkt 5 wniosku.

Wobec powyższego, a zatem w związku z uzyskaniem przez skarżące Stowarzyszenie wszystkich informacji, których dotyczyło pismo z dnia 24 stycznia 2014 r. (czego zresztą strona nie kwestionuje) brak podstaw do przyjęcia, że Burmistrz Pilzna pozostaje w beczynności. W tym zakresie Sąd orzeka bowiem na podstawie stanu sprawy z chwili wydawania wyroku. Tym samym, niemożliwe jest zobowiązanie organu, w myśl art. 149 § 1 P.p.s.a., do udostępnienia żądanej przez stronę informacji publicznej. Orzecznictwo sądowe przesądziło, że gdy po wniesieniu skargi na beczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a P.p.s.a. - organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w beczynności, zastosowanie znajduje art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. [tak uchwalał skład 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 26.11.2008 r. I OPS 6/08. Publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>]. Przepis ten stanowi o konieczności umorzenia postępowania, kiedy z przyczyn innych niż cofnięcie skargi czy też śmierć strony (pod warunkiem, że przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego) stało się ono bezprzedmiotowe. Jednocześnie, jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, nie powoduje, stosownie do art. 149 § 1 P.p.s.a., że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. (np. postanowienie NSA z 13.11.2012r. I OSK 2626/12, publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W świetle powyższego należy ocenić, czy beczynność, której niewątpliwie dopuścił się Burmistrz Pilzna miała charakter rażącego naruszenia prawa. Wcześniej jednak należy podkreślić, że w wyniku podjętych przez Sąd czynności wyjaśniających ustalono, że zarówno wniosek Stowarzyszenia z dnia 24 stycznia 2014 r., jak i z dnia 16 lutego 2014 r. wysłane na adres e-mail umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Pilźnie zostały poprawnie nadane i doręczone do serwera odbiorcy tych wiadomości. Tym samym, za nie znajdujące odzwierciedlenia w rzeczywistości należy uznać twierdzenie organu, że

nie otrzymał któregokolwiek z wymienionych wniosków. Burmistrz Pilzna podnosi mianowicie, że strona skarżąca przesłała przedmiotowe wnioski zwykłą drogą elektroniczną, nie zaś przez system e-PUAP, dający pewność doręczenia adresatowi. Na serwerach Urzędu Miejskiego w Pilźnie umieszczone są tymczasem „spamowe” zabezpieczenia, wobec czego żądania Stowarzyszenia nie zostały w ogóle doręczone do skrzynki odbiorczej poczty elektronicznej Urzędu. Ustosunkowując się do powyższego należy podkreślić, że w u.d.i.p. brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku. Za wniosek uznawać należy zatem również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Wynika to z braku konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać tę informację (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, o czym przesądza np. brzmienie art. 10 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Stosowanie natomiast w takim postępowaniu regulacji K.p.a. jest – z woli samego ustawodawcy (art. 16 ust. 2 u.d.i.p.) – ograniczone. Dlatego też wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem (por. wyrok NSA z 30.11.2012 r. I OSK 1991/12, wyrok NSA z 16.03.2009 r. I OSK 1277/08 publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze Sąd umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania Burmistrza Pilzna do uwzględnienia wniosku Stowarzyszenia, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 54 § 3 P.p.s.a. Jak już bowiem wyżej podano, żądane przez stronę skarżącą dane zostały jej udostępnione w następstwie wniesienia skargi do Sądu. Równocześnie, w związku z brzmieniem powołanego wyżej art. 149 § 1 zd. 2 P.p.s.a, Sąd stwierdził, że beczynność Burmistrza Pilzna miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Dokonując tego rodzaju oceny Sąd miał na uwadze brzmienie art. 13 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Do załatwienia wniosku strony ustawodawca wyznaczył więc stosunkowo krótki czas, przesądzając, że postępowanie o udostępnienie informacji publicznej winno szybko się zakończyć. Na

wniosek Stowarzyszenia, złożony dnia 24 stycznia 2014 r. została tymczasem udzielona żądana odpowiedź dopiero 29 grudnia 2014 r. (jest to data pisma Burmistrza znak: KRO.6141.1./2014). Dokonanie więc przedmiotowej czynności materialno-technicznej zajęło Burmistrzowi Pilzna niemal rok. Nie zmienia tutaj stanu rzeczy to, że organ, co sam przyznał, umieścił na serwerach Urzędu Miejskiego „spamowe” zabezpieczenia. Skoro bowiem, co wyżej zaznaczono, wniosek o udzielenie informacji publicznej może zostać złożony – zgodnie z prawem - także w drodze tzw. zwykłej formy elektronicznej tj. e-mail, to ustawianie zabezpieczeń, wykluczających de facto zastosowanie tej właśnie formy musi następować na ryzyko organu, który takich działań się dopuszcza. Organ pozbawiając się w taki sposób możliwości odczytania przesyłanych do niego wiadomości (e-mail) musi ponosić zatem wszelkie związane z tym konsekwencje.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania (na które składają się wynagrodzenie adwokata – pełnomocnika strony skarżącej tj. 240 zł oraz wpis od skargi – 100 zł) opiera się natomiast o art. 201 § 1 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

*Katarzyna Solarzka-Zalinska*  
Starszy Sekretarz Sądowy