



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Renata Czełuśniak (spr.)

Sędziowie: WSA Jacek Bursa

WSA Magda Froncisz

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Paszko-Fajfer

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin do wydania w terminie 14 dni aktu administracyjnego lub dokonania czynności w sprawie z wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie z dnia 6 stycznia 2014 r. w zakresie pkt 4;
- II. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 zł (trzysta czterdzieści złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwie podpisany
Za zgodność
Starszy Sekrejarz Sądowy

Jolanta Adamowska

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 roku, który wpłynął do organu drogą elektroniczną – za pośrednictwem poczty e-mail, skarżące stowarzyszenie, powołując się na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej zwróciło się do Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin o udzielenie informacji z zakresu realizowania przez Gminę Szczucin 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 roku 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 roku 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 roku? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)?
4. jaki był w 2013 roku koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?"

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

Pismem z dnia 5 lutego 2014 r. organ udzielił odpowiedzi. W ocenie skarżącego udzielona odpowiedź nie była wyczerpująca. Dlatego pismem z dnia 27 lutego 2014 r. ponowił żądanie udostępnienia brakujących informacji wskazanych w punktach 2, 3 i 4. Żądane informacje zostały udzielone w dniu 13 marca 2014 r. W zakresie punktu 4 organ zobowiązał skarżącego do wskazania podstawy prawnej rozliczania wydatkowania środków budżetowych i wglądu do faktur, zaś we wcześniejszym piśmie datowanym na 5 lutego 2014 r. wskazano, że koszt realizacji

opieki nad bezdomnymi zwierzętami był pokrywany z budżetu gminy i wynosił kilka tysięcy złotych łącznie z usługami weterynaryjnymi.

Na powyższe pisma skarżące stowarzyszenie nie udzieliło odpowiedzi. W dniu 17 grudnia 2014 r. wystąpiło ze skargą na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin, zarzucając 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 dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej. Jak wskazano w skardze, 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, hycli oraz polityki gmin i urzędów. I tak, od 2006 roku 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 roku o ochronie zwierząt, a uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju jest publikowana zbiorczo. W tym też celu zażądano danych, jak we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., uzupełnionym wnioskiem z dnia 27 lutego 2014 r. Brak udzielenia informacji publicznej w zakresie punktu 4 opisanego wyżej wniosku oraz brak decyzji odmownej w tym przedmiocie sprawia, że organ dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. W konsekwencji skarżący wniósł o stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie organu do dokonania czynności zgodnie z punktem 4 wniosku z dnia 6 stycznia 2014 roku oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę wskazano, że informacja udzielona na wniosek z dnia 6 stycznia oraz uzupełniający wniosek z dnia 27 lutego 2014 r. nie została zakwestionowana przez wnioskodawcę. Wobec tego uznano, że udzielona informacja jest wystarczająca. Ponadto Gmina Szczucin nie prowadzi szczegółowej ewidencji kosztów realizacji zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami i w związku z tym udzielona informacja była wyczerpująca.

Do dnia rozprawy Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin nie udostępnił żądanej informacji ani nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie jej udostępnienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 z późn. 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 przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm. zwanej dalej p.p.s.a.) obejmuje również bezczynność organów, a w przypadku informacji publicznej - także innych podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że nie budzi wątpliwości dopuszczalność złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej pocztą elektroniczną (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. II SAB/Gd 2/13, LEX nr 1299577). Ponadto spełnione zostały warunki formalne do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego na bezczynność organu, gdyż skarga na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 roku, sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545).

Bezczynność organu polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności nie podejmuje jej w terminie określonym przez przepisy prawa lub podejmuje ją, nie załatwiając jednak sprawy w całości. Oznacza to, że organ administracji publicznej właściwy w sprawie i zobowiązany do podjęcia czynności, pozostaje w zwłoce. Skarga na bezczynność ma zaś na celu spowodowanie wydania oczekiwanego aktu bądź zadośćuczynienie w pełni wnioskowi strony.

W sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz bezczynności w tym zakresie wskazać należy na przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, 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. Stosownie do ust. 2 powołanego przepisu, 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, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Powyższa norma ustrojowa została skonkretyzowana w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zm.) - w dalszej części uzasadnienia zwanej „u.d.i.p.”. Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zawiera art. 4 ust. 1 u.d.i.p., 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 Burmistrza Miasta i Gminy Szczucin należało uznać za zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej.

Przechodząc natomiast do analizy charakteru żądanej we wniosku informacji, należy odwołać się do treści art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p., 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 u.d.i.p. 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.

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. 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 u.d.i.p. 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. Oczywiste 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 2013 r., poz. 856 z późn. zm.) zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Mając to wszystko na uwadze należy stwierdzić, że żądane informacje, również w zakresie kosztów realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt, mają charakter informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. Dotyczą bowiem środków publicznych, zaś opinia publiczna ma pełne prawo do zapoznania się ze sposobem ich rozdysponowania. Nie ulega również wątpliwości, że Burmistrz Miasta i Gminy Szczucin jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia tych informacji.

Z akt przedmiotowej sprawy wynika, że organ udzielił odpowiedzi na wniosek stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r., jak również odpowiedzi uzupełniającej na wniosek z dnia 27 lutego 2014 roku. Stowarzyszenie w dalszym ciągu kwestionuje udzielenie odpowiedzi w zakresie punktu 4 przedmiotowego wniosku. Z przedłożonych dokumentów wynika, że odpowiedź organu ograniczyła się do ogólnego stwierdzenia, że koszt realizacji opieki nad bezdomnymi zwierzętami był pokrywany z budżetu gminy i wynosił kilka tysięcy złotych łącznie z usługami weterynaryjnymi. Natomiast po wpłynięciu wniosku uzupełniającego organ zażądał wskazania podstawy prawnej rozliczania wydatkowania środków budżetowych i

wglądu do faktur. Rozważenia wymaga zatem czy taka odpowiedź organu spełnia wszystkie wymogi wskazane w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Z regulacji art. 10 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. wynika, iż podmiot jest zobligowany do niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli w momencie otrzymania stosownego wniosku jest w jej posiadaniu. Udostępnienie to może nastąpić w formie ustnej lub pisemnej, zgodnie z żądaniem podmiotu zainteresowanego. Odmowa udzielenia informacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługują środki odwoławcze (art. 16 i 17 u.d.i.p.). Udzielenie informacji niepełnej, niewłaściwej lub zbyt ogólnej nie jest traktowane na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej jako odmowa udzielenia informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, iż wnioskodawca, któremu została udostępniona informacja niepełna lub niewłaściwa, jest pozbawiony jakiegokolwiek ochrony prawnej. Udostępnienie informacji niepełnej należy zakwalifikować jako nieudzielenie żądanej informacji, tj. brak realizacji obowiązku nałożonego w art. 10 u.d.i.p. Tym samym wnioskodawca może złożyć do sądu administracyjnego skargę na bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2010 roku, sygn. II SAB/Wa 280/10, LEX nr 756226).

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że ogólne wskazanie kwoty rzędu kilku tysięcy złotych jako całkowitego kosztu realizacji opieki nad bezdomnymi zwierzętami w Gminie Szczucin nie spełnia wymogów udzielenia wyczerpującej i precyzyjnej informacji, której został nadany przymiot informacji publicznej. Charakter wnioskowanych informacji nie był sporny w przedmiotowej sprawie. Osią sporu jest zakres informacji, która winna zostać udzielona skarżącemu. Nie może jednak budzić wątpliwości, że skarżące stowarzyszenie, działając w zakresie swoich celów statutowych, ma pełne prawo do zapoznania się z działalnością gmin, które realizują zadanie własne, polegające na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywaniu. Działania organów administracji publicznej muszą być transparentne, a opinia publiczna jest uprawniona do zapoznania się z informacjami dotyczącymi tych działań, w tym z wysokością środków publicznych przeznaczanych na realizację powierzonego jednostkom samorządu terytorialnego zadania. Informacja udzielona przez Gminę

Szczucin jest na tyle nieprecyzyjna i ogólna, że w istocie nie może zostać uznana za udzielenie odpowiedzi wnioskodawcy.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że w dacie orzekania przez sąd organ pozostawał w bezczynności w zakresie udzielenia odpowiedzi na wniosek skarżącego stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. odnośnie zawartego w tym wniosku punktu 4. Z przytoczonych względów Sąd, na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a, uwzględnił skargę i zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. w zakresie punktu 4 w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z przywołaną wcześniej normą, należało stwierdzić, że bezczynność organu nie miała charakteru rażącego. Wynikała ona z błędnego przyjęcia, że pismo z dnia 13 marca 2014 r. w powiązaniu z wcześniej udzielonymi odpowiedziami zostało uznane przez stowarzyszenie za wyczerpującą odpowiedź. Przyjęcie takiego stanowiska przez organ znajduje uzasadnienie w okolicznościach niniejszej sprawy. W przypadku wcześniej udzielonej odpowiedzi skarżący domagał się jej doprecyzowania, czemu organ starał się zadośćuczynić. Na pismo datowane na dzień 13 marca 2014 r. stowarzyszenie nie udzieliło żadnej odpowiedzi, jak również nie wzywało do jej uzupełnienia. Skarga na bezczynność została wniesiona dopiero w dniu 27 grudnia 2014 r. Dlatego też zachowanie adresata wniosku w przedmiotowej sprawie nie świadczy o lekceważeniu sprawy i nie sposób doszukać się w nim cech lekceważącego traktowania obowiązków wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto stosownie do art. 200 p.p.s.a. Na zasądzone koszty składa się wpis od skargi w kwocie 100 zł oraz wynagrodzenie adwokata – 240 zł określone w oparciu o § 18 ust. 1 pkt 1c 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).



Na oryginale właściwo podpis
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy
Iolanta Adamśka