



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

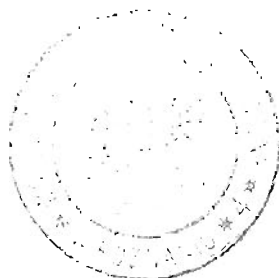
Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

|                |        |                                       |
|----------------|--------|---------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia | WSA Ewa Kręcichowst-Durchowska (spr.) |
| Sędziowie      |        | WSA Donata Starosta                   |
|                |        | WSA Maciej Busz                       |
| Protokolant    |        | st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska         |

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

1. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania organu do udzielenia informacji publicznej;
2. określa, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy Żerków na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 złotych (trzysta czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Laura Szukała  
st. sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 23 grudnia 2014r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000292939, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Żerków w przedmiocie udostępnienia 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 stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Żerków miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014r., zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniosło m.in., 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 stycznia 2014r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Żerków (na adres sekretariat@zerkow.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Żerków) 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 wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?,

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

Ponieważ w terminie przewidzianym w art. 13 uip 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 uip, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. W ocenie skarżącego Burmistrz Miasta i Gminy Żerków dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

Skarżące stowarzyszenie wskazało 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 wyłapywanie 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. 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 udiop, w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Żerków oświadczył, że skarga jest zasadna. Podał, że wniosek stowarzyszenia, o udzielenie informacji publicznej, wpłynął do organu za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wcześniej kierowane do organu przez stowarzyszenie wnioski, miały formę pisemną, co spowodowało przeoczenie i brak odpowiedzi. Wskazał także, że odpowiedź na wniosek została udzielona za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 2 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej: „Ppsa”), kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. rozpatrywanie skarg na bezczynność organów. W takich przypadkach, kontroli poddany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie 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, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 udiop, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, a zatem Kodeks nie ma zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. Wprawdzie art. 52 § 3 Ppsa stanowi, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jednak bezczynność nie wchodzi w zakres pojęcia "akty lub czynności", a skoro ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym przez organy w ramach udzielania informacji publicznej (poza odwołaniem od decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej oraz decyzji o

#### Sygn. akt IV SAB/Po 13/15

umorzeniu postępowania), należy uznać, że skarga na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 Ppsa (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545 – wyrok dostępny w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Uznając, że niniejsza skarga jest dopuszczalna stwierdzić należy, iż jej przedmiotem jest bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Żerków w zakresie udostępnienia stronie skarżącej informacji wskazanych we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że koniecznym do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest ustalenie czy żądane dokumenty są informacją publiczną oraz czy Burmistrz Miasta i Gminy Żerków jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej.

Pojęcie informacji publicznej określone jest w art. 1 ust. 1 udiip, zgodnie z którym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 tej ustawy. Ponieważ sformułowania te nie są zbyt jasne należy przy ich wykładni kierować się treścią art. 61 Konstytucji RP, przewidującego prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i podmiotów wykonujących zadania publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej ma charakter powszechny, bowiem jest przyznane każdemu (art. 2 ust. 1 udiip). Nie wymaga się zatem od osoby wykonującej to prawo wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Zgodnie jednak z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Rozważając przedmiotowy aspekt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, 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

#### **Sygn. akt IV SAB/Po 13/15**

gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 września 2007r. sygn. akt IV SAB/GI 28/07, dostępny w Internecie jw.). W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 uidp, udostępnieniu podlega informacja publiczna m.in. o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań nawet, jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów.

Mając na uwadze przywołane poglądy i przedstawioną wykładnię prawa, stwierdzić należy, że żądane przez stronę skarżącą informacje są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem ustawa znajduje w sprawie zastosowanie.

W rozpoznawanej sprawie nie ulega wątpliwości, że Burmistrz Miasta i Gminy Żerków w świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, mieści się jako organ w zakresie podmiotowym stosowania tej ustawy, w związku z czym zobowiązany jest do udostępniania posiadanych informacji, mających charakter informacji publicznych (art. 4 ust. 3 uidp).

Uznając, że dokumenty wskazane we wniosku stanowią informację publiczną, a Burmistrz Miasta i Gminy Żerków jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, ustalić należy czy działania podjęte przez podmiot zobowiązany nastąpiły w formie adekwatnej do wskazanej we wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Rozpoznając niniejszą sprawę należy również mieć na uwadze, że 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. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany 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. 3 ust. 2 udiip).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że skoro wniosek o stwierdzenie nieważności wpłynął do organu w dniu 6 stycznia 2014 r., to w tym dniu rozpoczął bieg termin załatwienia tej sprawy przez organ

Tym samym uznać należy, że udostępnienia informacji publicznej w dniu 2 stycznia 2015 r., nastąpiła ze znacznym przekroczeniem terminów do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że organ przy rozpatrywaniu przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej dopuścił się beczynności – rozumianej ogólnie jako niezakończona sprawa w przepisany terminie.

Jednakże z uwagi na fakt, iż beczynność ta ustała jeszcze przed wydaniem wyroku przez Sąd w niniejszej sprawie, to uznać należy, że postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze skargi na beczynność Burmistrza Miasta i Gminy Żerków stało się bezprzedmiotowe w zakresie orzekania o zobowiązaniu tego organu do rozpatrzenia wniosku. Skoro bowiem organ rozpoznał wniosek, co do którego pozostawał w beczynności, to tym samym stan beczynności ustał. W takiej sytuacji nie ma podstaw do oddalenia skargi, gdyż powodem oddalenia skargi może być tylko jej bezzasadność. Skoro zaś organ administracji pozostawał w beczynności w dacie wniesienia skargi – a więc skarga była wówczas zasadną – lecz następnie przestał być beczynny, to należy uznać, że przestała istnieć sprawa sądowoadministracyjna – 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 milczenie organu wywołało pożądany skutek w postaci likwidacji jego beczynności.

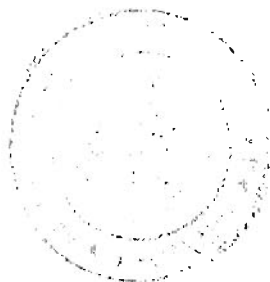
W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa, umorzył postępowanie sądowoadministracyjne (pkt 1 sentencji wyroku).

**Sygn. akt IV SAB/Po 13/15**

W przedmiocie charakteru zaistniałej uprzednio beczynności Sąd uznał, iż miała ona charakter rażący. Dokonując powyższej oceny Sąd miał na uwadze, że od dnia wpłynięcia wniosku do organu tj. 6 stycznia 2014 r. do dnia udostępnienia żądanej informacji tj. 2 stycznia 2015 r. upłynął prawie rok.

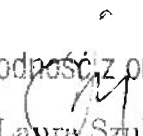
W związku z powyższym, mając na uwadze poczynione ustalenia i działając w oparciu o art. 149 § 1 Ppsa Sąd (w pkt 2 sentencji wyroku) orzekł, że beczynność organu w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie III wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Ppsa i § 2 ust. 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461), uwzględniając wysokość uiszczonego wpisu od skargi oraz koszty związane z zastępstwem procesowym strony skarżącej.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

  
Laura Szukała  
st. sekretarz sądowy