



**ODPIŚ**

**W Y R O K**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 6 lipca 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

Przewodniczący

Sędzia WSA Bożena Miliczek – Ciszewska

Sędziowie

Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)

Sędzia WSA Renata Siudyka

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 6 lipca 2016r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Beaty Kowalczyk prowadzącej Schronisko dla zwierząt „Azyl”  
w Cieszynie  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- 1) zobowiązuje podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt „Azyl” w Cieszynie do załatwienia wniosku strony skarżącej z dnia 11 grudnia 2015r., w terminie 14 dni;
- 2) stwierdza, że podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt „Azyl” w Cieszynie dopuścił się bezczynności,
- 3) stwierdza, że bezczynność podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt „Azyl” w Cieszynie nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- 4) zasądza od podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt „Azyl” w Cieszynie na rzecz skarżącej kwotę 580 zł (słownie: pięćset osiemdziesiąt złotych ) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego



Na oryginale właściwie podpisany

Za ...

Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z Jędrzejowa (KRS 0000292939) reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika pismem z dnia 11 lutego 2016 r. złożyło do tut. Sądu skargę na bezczynność Beaty Kowalczyk, prowadzącej Schronisko dla zwierząt „Azyl” z Cieszyna w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 11 grudnia 2015 r., zarzucając naruszenie przez ten podmiot art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, ze zm., dalej: ustawa lub u.d.i.p.).

Wskazując na powyższe naruszenia, bez formułowania odrębnych zarzutów, autor skargi wniósł o

1) stwierdzenie, że bezczynność Beaty Kowalczyk, prowadzącej Schronisko dla zwierząt „Azyl” z Cieszyna, miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,

2) zobowiązanie jej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 11 grudnia 2015 r.,

3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając skargę strona skarżąca przedstawiła w niej przebieg zdarzeń poprzedzających jej złożenie wraz z ich oceną prawną, posługując się w niej metodą historyczno-dogmatyczną. W tych ramach – jej autor – odnotował, że skarżące Stowarzyszenie od kilku lat uczestniczy w projekcie polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hucli oraz polityki gmin i urzędów. Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.).

W związku z tym w dniu 11 grudnia 2015 r. strona skarżąca złożyła do Beaty Kowalczyk, prowadzącej Schronisko dla zwierząt „Azyl”, wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie: kiedy (data) i komu (imię, nazwisko, adres) przekazano do tzw. „adopcji” bezdomne psy, przyjęte od dnia 01 stycznia 2015 r. do dnia 11 grudnia 2015 r. do prowadzonego przez nią schroniska w Cieszynie, na podstawie umów zawartych z gminami. Jeśli sporządzane były pisemne umowy z adoptującymi, wnioskodawca prosił o przesłanie kserokopii tych umów.

Wniosek został przesłany pocztą tradycyjną – nadany w placówce pocztowej w tym samym dniu, tj. 11 grudnia 2015 r. Zgodnie z informacją publikowaną przez Poczta Polską na jej stronie internetowej, przesyłka podjęta została przez adresata w dniu 15 grudnia 2015 r. Jednakże – na co zwrócił uwagę – do dnia złożenia skargi, a więc z naruszeniem terminów określonych przez art. 13 ust. 1 u.d.i.p., podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, nie powiadomił też wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W ocenie strona skarżącej, Beata Kowalczyk dopuściła się rażącej beczynności, biorąc pod uwagę fakt otrzymania wniosku oraz czas, jaki upłynął od dnia jego doręczenia.

Podniósł, że zgodnie z art. 1 ust. 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 określonym w ustawie. Tym samym podał, że „sprawą publiczną” będzie więc działalność organów władzy publicznej (samorządów, osób i jednostek organizacyjnych) w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, tj. 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. Odwołując się do orzecznictwa przedmiotu wskazał, że przymiot taki posiada także treść dokumentów, w których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio. Na poparcie tego poglądu przytoczył wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I OSK 45/14, wszystkie przywoływane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kontynuując wyjaśnił, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz.856 ze zm., dalej: u.o.z.),

zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Niewątpliwym jest więc, iż zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Podobnie treść umów zawartych w celu wykonania tego ustawowego zadania, stanowi informację publiczną również dlatego, że do jego realizacji wykorzystywane są środki publiczne.

Toteż – jak wywiódł – Beata Kowalczyk, prowadząc schronisko dla bezdomnych zwierząt, zajmuje się, zgodnie z art. 11 a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 11 a ust. 4 u.o.z., „poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, umieszczonych w jej schronisku przez gminy. Zawierane w tym celu umowy „adopcyjne”, stanowią realizację gminnego zadania publicznego, a konkretnie dokumentują czynność prawną w wyniku której konkretne zwierzę przestaje być bezdomne, a zatem zadanie publiczne gminy zostaje w tym zakresie dopełnione (wszak gmina ma obowiązek zapewniać opiekę zwierzętom bezdomnym). Informacje objęte wnioskiem skarżącego (w tym treść i postać umów „adopcyjnych”, o ile sporządzane były w formie pisemnej) stanowią więc informację publiczną która winna podlegać udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p.

Analizując z kolei podmiotowy aspekt sprawy, podkreślił należy, że Beata Kowalczyk, prowadząc schronisko dla bezdomnych zwierząt, posiadająca jako przedsiębiorca umowy z licznymi gminami (aktualnie w schronisku w Cieszynie zgromadzanych jest ok. 400 psów z m.in. 26 gmin z 2 województw), należy niewątpliwie do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej w przewidzianym wnioskiem strony skarżącej zakresie.

Następnie autor skargi zaznaczył, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Termin „zadania publiczne” jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej”. Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyraźne unormowania ustawowe. Tymczasem pojęcie „zadanie publiczne”, użyte w art. 4 u.d.i.p., zamiast pojęcia „zadanie władzy publicznej”, użytego w art. 61 Konstytucji RP, ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty

niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane „zadanie publiczne” cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 04 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 387/14.

W kolejnych motywach wyeksponował, że wg Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z treści art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p., a zwłaszcza z użytego w jego konstrukcji sformułowania „w szczególności” wynika, że dokonane przez ustawodawcę wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego. W regulacji tej elementem decydującym o tym, że określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest to, czy wykonuje on zadania publiczne. Uszczegółowienie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. ma charakter porządkujący i pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w odniesieniu do określonych podmiotów. Regulacja ta nie wyklucza istnienia innych podmiotów nienależących do żadnej z kategorii tam wymienionych, które z uwagi na to, że wykonują określone zadania publiczne, pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile ją posiadają. Struktura organizacyjna i własnościowa takich podmiotów, nie ma zatem decydującego znaczenia – tak NSA w wyroku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I OSK 45/14.

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, będące w posiadaniu takich informacji. W tym stanie skonstatował, że Beata Kowalczyk, prowadząca schronisko dla bezdomnych zwierząt, i w ramach jego działania, przekazująca bezdomne gminne zwierzęta do „adopcji”, z całą pewnością informację żadaną wnioskiem skarżącego posiada. W związku z tym uznał, że jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji w rozumieniu art. 4 u.d.i.p., ma więc również obowiązek stosować w zakresie dostępu do informacji dotyczącej swojej działalności przepisy u.d.i.p.

Na zakończenie wywiódł, że w przypadku, gdy dana informacja będąc informacją publiczną nie może być udostępniona z uwagi na inne dobra prawne chronione ustawą podmiot dysponujący informacją publiczną jest zobowiązany wydać decyzję o odmowie jej udostępnienia stosownie do treści art. 16 u.d.i.p. W tym zakresie, chociaż art. 17 u.d.i.p. daje takie uprawnienie, Beata Kowalczyk nie wydała decyzji odmawiającej dostępu do informacji żądanej przez stronę skarżącą.

Podsumowując podniósł, że w kontekście u.d.i.p. bezczynność ma miejsce wówczas, gdy w prawnie określonym terminie podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie udzielił jej, nie wydał decyzji o odmowie jej udzielenia, nie wyjaśnił przyczyn braku możliwości udostępnienia informacji, nie poinformował pisemnie wnioskodawcy, że nie posiada żądanej informacji lub, jeśli objęta wnioskiem informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie powiadomił pisemnie wnioskodawcy o tym fakcie.

W przedmiotowej sprawie – jak ocenił – „podmiot obowiązany, ignorując przepisy prawa i orzecznictwo sądowo-administracyjne, nie zrealizował żadnej z powyższych czynności”.

W odpowiedzi na skargę Beata Kowalczyk wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że – w jej ocenie – nie należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Wyjaśniła, że w „świetle zawieranych umów z podmiotami będącymi w posiadaniu informacji publicznej będą odpowiednio wójtowie czy burmistrz”. Jednocześnie wskazała, że stosownie do postanowień umownych „zobowiązana była do sporządzania sprawozdań, w których znajdują się informacje o udostępnienie których zwrócił się skarżący”.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:**

Na wstępie należy wyjaśnić, że prawo do sądu określone zostało w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust.1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), ratyfikowanej przez Rzeczypospolitą Polską (art. 9, art. 87 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP). Nadto Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r. sygn. akt W 14/94, (Dz.U. Nr 14, poz. 67, OTK 1995/1/19) wskazał, że na prawo do sądu składa się także element materialny – możliwość prawnie skutecznej ochrony praw strony na drodze sądowej w ramach odpowiednio ukształtowanej procedury. Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która – zgodnie z art. 1 § 2 tej ustawy – sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Z kolei z brzmienia art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm., dalej: Ppsa) wynika, że w przypadku gdy Sąd stwierdzi, bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas – w zależności od rodzaju naruszenia – uchyła decyzję lub postanowienie w całości lub części, albo stwierdza ich nieważność bądź też stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Cytowana regulacja prawna nie pozostawia zatem wątpliwości co do tego, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy.

Skarga według wymienionych wyżej kryteriów zasługuje na uwzględnienie.

Ustalając istotny dla sprawy stan faktyczny Sąd stwierdza, że – co do *meritum* – nie jest on sporny i został nakreślony powyżej przy omawianiu stanowiska organu jak i strony skarżącej. W ocenie Sądu nie ma zatem konieczności jego ponownego powielania w tej części uzasadnienia.

Spór, co do zasady, koncentruje się wokół ustalenia prawa dostępu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do dokumentacji dotyczącej – co do *meritum* – zakresu dotyczącego: kiedy (data) i komu (imię, nazwisko, adres) przekazano do tzw. „adopcji” bezdomne psy, przyjęte od dnia 01 stycznia 2015 r. do dnia 11 grudnia 2015 r. do schroniska w Cieszynie – adresata wniosku – na podstawie umów zawartych przez niego z gminami.

Podnieść przy tym należy, że w piśmiennictwie oraz judykaturze przyjmuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub, gdy wprowadzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności (zob. T. Woś, H. Krysiak-Molczyk i M. Romańska, Komentarz do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2005, s. 86; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 66/09). Dla uznania bezczynności konieczne jest zatem ustalenie, że podmiot zobowiązany był na podstawie przepisów prawa do

wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia określonych czynności.

Jednocześnie – z uwagi na zarzuty zawarte w skardze – podkreślenia wymaga, że wobec braku wyraźnego, ustawowego, zdefiniowania pojęcia „informacji publicznej” czy to w art. 1, czy też w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to rozpoznanie każdej sprawy o bezczynność odbywa się dwuetapowo.

W pierwszej kolejności należy zdefiniować i zakwalifikować z jakim żądaniem strona występuje, tj. czy występuje:

*po pierwsze* – z żądaniem udzielenia informacji o stanie konkretnej sprawy, czy też o sposobie jej załatwienia, czy też o wgląd do akt z niej i udostępnienia materiałów zgromadzonych w nim, ale także jaki ma ona charakter i w jakim trybie odbywa się jej procedowanie (np. cywilnym, administracyjnym, karnym);

*po drugie* – jaka jest faza czy etap postępowania, tj. czy jest ono w toku czy też jest zakończone, jeżeli tak to czy jest zakończone prawomocnie czy wprost przeciwnie;

*po trzecie* – z żądaniem informacyjnym, czyli regulowanym ustawą o dostępie do informacji publicznej, w której – co wymaga podkreślenia – już na wstępie regulacji ustawodawca czyni zastrzeżenie (w jej art. 1 ust. 2), że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej – wyłącznie – do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1 tej ustawy.

Toteż ażeby mogło dojść do rozstrzygnięcia sprawy o bezczynność na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, warunkiem niezbędnym ale i niewątpliwie pierwszym, czyli warunkiem *sine qua non*, jest dokonanie za każdym razem kwalifikacji wniosku pod kątem, czy zawiera on w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też nie.

W dalszej kolejności następuje przejście do drugiego etapu, czyli badania skargi – to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje bezczynność.

Zaznaczyć również należy, że Ustrojodawca, formułując w art. 61 Konstytucji RP zasadę prawa do informacji o sprawach publicznych, wyznaczył reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to przepisy ustaw określających tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom, szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie



w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 roku, sygn. akt I OSK 1774/10, dostępny w internetowej bazie orzeczeń NSA).

Stosownie do treści art. 14 u.d.i.p. udostępnienie informacji na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (ust.1). Zgodnie z art. 13 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (ust.1). 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 (ust. 2).

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że ustawa o dostępie do informacji publicznej określa obowiązki podmiotu, do którego został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wskazując, w jaki sposób postępowanie powinno być zakończone. Tym samym podmiot, do którego złożono wniosek, jeśli wniosek ten dotyczy informacji publicznej, powinien albo udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej (art. 10 ustawy), albo w drodze decyzji odmówić jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 ustawy) czy też poinformować pismem o powodach nieudzielenia informacji. Możliwe jest także umorzenie postępowania w drodze decyzji w trybie art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 roku, sygn. akt I OSK 1135/12, postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej nie jest typowym postępowaniem jurysdykcyjnym. Na gruncie ujęcia normatywnego tego zagadnienia z beczynnością w zakresie dostępu do informacji publicznej będziemy mieli do czynienia wtedy – i tylko wtedy – gdy we wskazanym terminie zobowiązany podmiot nie udzieli żądanej informacji lub nie podejmie nakazanych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i o dodatkowym terminie, albo podejmując te czynności, nie udzieli informacji w maksymalnym dwumiesięcznym terminie.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, powtórzyć należy, iż celem skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu jest doprowadzenie do podjęcia przez organ określonego w przepisach działania.

Zgodnie natomiast z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym organy władzy publicznej, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Jednakże – na co zasadnie zwrócił uwagę autor skargi – jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I OSK 45/14, z treści art. 4 ust. 1-5 u.d.i.p., a zwłaszcza z użytego w jego konstrukcji sformułowania „w szczególności”: wynika, że dokonane przez ustawodawcę wyliczenie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego. W powyższej regulacji elementem decydującym o tym, że określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest to, czy wykonuje on zadania publiczne. Uszczegółowienie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. ma charakter porządkujący. Regulacja ta nie wyklucza istnienia innych podmiotów nienależących do żadnej z kategorii tam wymienionych, które z uwagi na to, że wykonują określone zadania publiczne, pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile ją posiadają. Struktura organizacyjna i własnościowa takich podmiotów nie ma decydującego znaczenia (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w tezie 1 do wyroku z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I OSK 45/14, opubl. w LEX nr 1664475, por też postanowienie WSA w Krakowie z dnia 16 września 2015r., sygn. akt II SO/Kr 26/15, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Jednocześnie – z uwagi na stanowisko podmiotu prowadzącego schronisko Azyl w Ciszynie – adresata żądania objętego skargą, wskazać należy, że li tylko przykładowy katalog informacji publicznych podlegających udostępnieniu określił ustawodawca w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt. II SA 4059/02, wskazano, że informacją publiczną w rozumieniu tego przepisu 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. Z kolei w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r. sygn. II SA 1956/02 wyjaśniono, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Przy czym prawo do informacji publicznej jest zasadą, a wyjątki od niej powinny być interpretowane ściśle – tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02. Zatem informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych, wykonywana lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Informacje dotyczące adopcji bezdomnych psów, przyjętych do Schroniska na podstawie umów zawartych z gminą, niewątpliwie stanowią informację publiczną. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Stosownie do art. 11a ust. 1 u.o.z. w celu realizacji tych zadań publicznych rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten obejmuje m.in.: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1, 3 i 5 u.o.z.). Stosownie zaś do art. 11a ust. 4 u.o.z. realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Nie ulega zatem wątpliwości, że z racji zawartych umów z gminą Beata Kowalczyk, prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą Schronisko dla zwierząt Azyl w Cieszyń, jest podmiotem wykonującym powierzone jej zadania publiczne, dysponuje w tym zakresie także środkami publicznymi (przedmiotem umów są świadczenia realizowane odpłatnie) i w tym zakresie działa jak organ publiczny. Tym samym jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej z zakresu realizowanych zadań publicznych w trybie u.d.i.p.

Nie budzi także zastrzeżeń okoliczność, że żądana informacja – określona

we wniosku z dnia 11 grudnia 2015 r. – ma charakter informacji publicznej. W związku z tym u.d.i.p. publicznej nakłada na podmiot zobowiązany do udzielenia informacji określone obowiązki. Winien on bowiem albo udzielić takiej informacji w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p., albo odmówić jej udostępnienia w trybie decyzji administracyjnej, o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.o.i.p. lub też umorzyć postępowanie (w przypadku, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast brak któregośkolwiek ze wskazanych działań musi prowadzić do przyjęcia, że podmiot zobowiązany dopuszcza się beczynności w sprawie z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Przystępując z kolei do oceny czy beczynność organu miała charakter rażący podjąć należy próbę zdefiniowania pojęcia „rażącego naruszenia prawa”.

Zdaniem składu orzekającego, 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 po prostu jako naruszenie, bądź 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. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela w pełni przywołane poglądy czyniąc je własnym stanowiskiem w sprawie (vide: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 roku, w sprawie sygn. akt I OSK 675/12; postanowienie NSA z dnia 27 marca 2013 roku, w sprawie sygn. akt II OSK 468/13 oraz wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 roku, w sprawie sygn. akt II SAB/Wr 14/14; w Poznaniu z dnia 11 października 2013 roku, w sprawie sygn. akt II SAB/Po 69/13; w Szczecinie z dnia 16 maja 2013 roku, w sprawie sygn. akt: II SAB/Sz 34/13).

Ocena czy w stanie faktycznym niniejszej sprawy mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa powinna być dokonana w kontekście regulacji art. 13 ustawy, który to przepis zobowiązuje organ do udostępniania informacji publicznej na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Podkreślić należy, że w pierwszej kolejności organ ma obowiązek udzielić

Sygn. akt I

informacji publicznej bez zbędnej zwłoki, czyli bez niepotrzebnego opóźnienia. Po drugie, udostępnienie informacji publicznej nie powinno trwać dłużej niż 14 dni.

Powracając na grunt zawisłej sprawy wskazać należy, że adresat wniosku usprawiedliwił swoją beczynność wskazując, że w jego ocenie żądane dokumenty, są w posiadaniu organów samorządowych, do których wniosek objęty żądaniem powinien zostać skierowany. Nie uznając swojej podmiotowości w sprawie pozostawał błędnie w przekonaniu o braku podstaw do działania a tym samym beczynności.

Tym samym Sąd uznał, że nie można jej przypisać cechy rażącego naruszenia prawa. Ocena charakteru naruszenia prawa powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Każda bowiem beczynność jest naruszeniem prawa co nie znaczy, że każda nosi cechy rażącego naruszenia prawa. Przyjęcie odmiennego stanowiska pozbawiałoby racjonalności przepisu art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nakazującego wartościowanie naruszenia prawa stanem beczynności czy przewlekłości postępowania.

Na tej podstawie skład orzekający uznał, że zachowanie adresata żądania nie przybrało postaci rażącego naruszenia prawa. Skład orzekający uznaje że usprawiedliwił swoją zwłokę wskazując na mylną ocenę prawną toku procedowania.

W związku z tym na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 Ppsa Sąd orzekł jak w pkt I wyroku. Jednocześnie stosownie do obowiązku wynikającego z treści art. 149 § 1a Ppsa Sąd stwierdził, że beczynność organu (podmiotu zobowiązanego) nie miała charakteru rażącego. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 Ppsa.



~~Nie orzekano w sprawie ostatecznej~~  
Za zgodą sądu w sprawie ostatecznej