

POSTANOWIENIE

Dnia 25 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Józef Maleszewski (spr.)
Sędziowie		WSA Izabela Bąk-Marciniak
		WSA Maciej Busz
Protokolant	st. sekr. sąd.	Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 marca 2015 r.
sprawy ze skargi ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Prezydenta Miasta Gniezna
w przedmiocie udostępnienie informacji publicznej

postanawia:

1. odrzucić skargę,
2. zwrócić skarżącemu kwotę 100 zł (sto) tytułem uiszczzonego wpisu sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Pietrowski
Krzysztof Pietrowski
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Gniezna w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6.01.2014 r., co zdaniem skarżącego stanowi 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 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 782 j.t. (zwanej dalej: u.d.i.p.).

Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6.01.2014, stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w dniu 6.01.2014 r. skarżący złożył drogą elektroniczną na adres pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych poleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt.
2. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom.
3. ilu bezdomnym psom / kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r.
4. jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt?
5. ponadto wniesiono o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Ponieważ w terminie przewidzianym przez art. 13 u.d.i.p. podmiot obowiązany do udostępnienia informacji w jakikolwiek sposób nie zareagował na wniosek, w dniu 12.02.2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany na adres gniezno@gniezno.eu). Do dnia złożenia skargi, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13

u.d.i.p., podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Podkreślono jednocześnie, że do chwili wniesienia skargi na elektroniczny wniosek skarżącego odpowiedziało 85 % polskich gmin.

W ocenie skarżącego, Prezydent Miasta Gniezna dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Skarżący wskazał, że art. 1 ust. 1 u.d.i.p. 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 ustawie. Szeroko argumentując podkreślono, że zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków w które zaangażowane są środki publiczne. Dlatego dane dotyczące wypełniania tego obowiązku stanowią informację publiczną. Taką wykładnię przedstawił także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W rozpatrywanej sprawie organ nie udostępnił żądanej informacji, jak również nie wydał decyzji odmownej określonej w art.16 ust.1 u.d.i.p.

Prezydent Miasta Gniezna w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, gdyż wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w przedmiotowym zakresie nie wpłynął do urzędu. Skarga potraktowana została jako pierwszy wniosek i w dniu 8 stycznia 2015 roku przekazano skarżącemu wnioskowane informacje.

W piśmie z dnia 2.02.2015 r. skarżący wskazał, że do składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a więc może on zostać przesłany drogą elektroniczną. W tym zakresie skarżący powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych.

Następnie skarżący wskazał, że do elektronicznej wysyłki wniosków skarżący używał programu pocztowego, z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości. Nadto podniósł, że urzędnicy gminni, albo ignorują prośbę o potwierdzenie, albo nie pracują na programie pocztowym, który umożliwia odebranie żądania potwierdzenia. Tym samym, wnioskodawca nie ma żadnego wpływu na uzyskanie potwierdzenia doręczenia swojego elektronicznego wniosku.

Skarżący wyjaśnił także, że świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), gdyż jest to system teleinformatyczny obarczony wieloma wadami, a przez to dysfunkcyjny. Co gorsze, nie wszystkie gminy udostępniają przez ePUAP formularz wniosku o udzielenie informacji publicznej, co ma niebagatelne znaczenie przy kompleksowym monitoringu wszystkich 2479 polskich gmin przez skarżącego. Najistotniejszym jest to, że ePUAP działa wyłącznie na starych systemach operacyjnych, a to dyskwalifikuje go jako sprawne narzędzie działania wobec faktu, iż firma Microsoft od dnia 8.04.2014 r. zaprzestała wsparcia technologicznego dla systemu Windows XP, przez co jest on konsekwentnie eliminowany z rynku.

Skarżący podkreślił, że wysyłał swój wniosek nie na jakiekolwiek, dowolnie wybrane adresy poczty elektronicznej gmin, ale ich główne, oficjalne, widniejące na gminnych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Zaznaczono, iż skarżący po wysłaniu wniosku, a następnie monitu ani razu nie otrzymał informacji zwrotnej o tym, że wiadomość nie mogła zostać dostarczona do adresata (co zdarzało się niejednokrotnie w przypadku innych gmin).

Na elektroniczny wniosek skarżącego, skierowany do wszystkich polskich gmin odpowiedziała znakomita większość z nich, tj. 85 %. Odsetek odpowiedzi (ponad 2 tys. gmin) dowodzi, że przyczyny niedoręczenia wiadomości zawierającej wniosek, nie leżą po stronie wnioskodawcy. Polityka niektórych gmin wskazuje bowiem na to, że przede wszystkim bronią się one przez niepożądaną pocztą elektroniczną („spamem”), instalując na swoich skrzynkach pocztowych zaawansowane programy antyspamowe i antywirusowe. Te, zgodnie ze swoimi ustawieniami (na które skarżący nie ma wpływu), traktują niektóre wiadomości jako niechciane i umieszczają je od razu w katalogu wiadomości „spam”. Z tego katalogu wszystkie wiadomości są po pewnym czasie automatycznie usuwane — bez otwierania i zapoznawania się z ich treścią. Przy czym zaznaczenia wymaga, iż kategoria wiadomości „spam” nie jest obiektywna i jest definiowana wyłącznie przez zarządcę konkretnej skrzynki pocztowej. Tak więc instalowanie blokad „niepożądaney” poczty elektronicznej jest świadomym działaniem urzędników gminnych, którzy następnie mogą, zresztą zgodnie z prawdą, oświadczyć przed sądem, że nigdy przedmiotowego wniosku nie otrzymali. Tymczasem działanie takie czyni fikcją możliwość składania wniosków o udzielenie informacji.

W piśmie z dnia 6.03.2015 r. skarżący wskazał, że przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości zawierających przedmiotowy wniosek oraz monit obciążają wyłącznie organ. Do pisma tego załączono fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych z dnia 06.01.2014 r. i 12.02.2014 r. na adres gniezno@gniezno.eu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest niedopuszczalna.

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Sąd administracyjny jest sądem kasacyjnym. W razie stwierdzenia istotnych uchybień sąd administracyjny nie ma więc kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia danego postępowania, lecz jest upoważniony jedynie do uchylenia bądź stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub aktu. Na podstawie art. 134 § 1 P.p.s.a., w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną. Kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie także m.in. w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a P.p.s.a. oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę (art. 3 § 3 P.p.s.a.).

Zgodnie art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014r., poz. 782, zwanej dalej u.d.i.p.) do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co

oznacza, że bezczynność podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej mieści się w kognicji sądów administracyjnych.

Z bezczynnością na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot do tego zobowiązany nie udostępnia informacji publicznej w formie czynności materialnotechnicznej w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem (art. 14 ust. 1 ustawy), ani nie wydaje w powyższym terminie decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej art. 16 ust. 1 u.d.i.p.

Obowiązek załatwienia sprawy w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. powstaje z chwilą wpływu wniosku do podmiotu zobowiązanego. Z tego wniosek, że o rozpoczęciu biegu terminu, o którym mowa decyduje data wpływu pisma do podmiotu zobowiązanego, albo moment wpływu wniosku na elektroniczną skrzynkę odbiorczą tego podmiotu. Istotnym jest zatem skuteczne zażądanie informacji publicznej.

W kontrolowanej sprawie jest to kwestia zasadnicza, gdyż od jej wyjaśnienia zależy to, czy w ogóle rozpoczął bieg termin ustawowy określony w u.d.i.p. do udzielenia informacji publicznej. Organ twierdzi, że wniosek do niego nie dotarł. Twierdzeniu temu należy dać wiarę, gdyż nie ma żadnych przesłanek je podważających. Tym bardziej, że organ nie kwestionował co do zasady faktu, że zapytania skarżącego miały przymiot informacji publicznej i po wpłynięciu niniejszej skargi - a tym samym uzyskaniu wiedzy, że skarżący domaga się takiej informacji - niezwłocznie jej udzielił.

Skarżący nie wykazał natomiast, by dochował należytej staranności w dostarczeniu przedmiotowego zapytania do organu. Wprawdzie skarżący podał, że zastosował powszechną metodę dokumentowania dostarczenia poczty via mail w formie potwierdzenia odbioru przez odbiorcę korespondencji, jednak nie wyjaśnił dlaczego w sytuacji, gdy takowego potwierdzenia nie otrzymał nie ponawiał korespondencji mailowej z organem (za wyłączeniem pojedynczego, bezskutecznego monitu), a w szczególności dlaczego nie zastosował - wobec braku potwierdzeń dostarczenia e-maili - innej formy doręczenia, jak np. platformy e-PUAP, bądź drogi

pocztowej ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zwrotnego poświadczenia odbioru. Podkreślić należy także, że skarżący wprost sam przyznał, że nie dochował należytej staranności w zakresie wspomnianego doręczenia. Przyznał bowiem, że z premedytacją w ogóle nie zastosował formalnie obowiązującego systemu doręczeń e-PUAP (umożliwiającego uzyskanie elektronicznego poświadczenia odbioru korespondencji). Przy czym – nie oceniając zarzutów skarżącego dotyczących funkcjonowania tego systemu – skarżący nawet nie próbował zastosować systemu e-PUAP w kontrolowanym przypadku. Tym samym świadomie pozbawił się potencjalnej możliwości uzyskania potwierdzenia odbioru korespondencji elektronicznej. Podkreślić należy, że skarżący nie podniósł zarzutu, iż system e-PUAP nie funkcjonuje w kontrolowanym mieście i dlatego doręczał wnioszek zwykłą pocztą mailową (mając również możliwość doręczenia wniosku drogą pocztową). Z wiedzy posiadanej przez Sąd orzekający system e-PUAP co do zasady funkcjonuje. Wbrew stanowisku skarżącego w ocenie Sądu orzekającego to obowiązkiem skarżącego było i w jego interesie leżało skuteczne doręczenie przedmiotowych zapytań organowi. Tymczasem skarżący świadomie wybrał najprostszy (wymagający najmniej wysiłku i kosztów), a jednocześnie najbardziej ryzykowny (trudności w wykazaniu doręczenia korespondencji) sposób doręczenia. W tej sytuacji, to nie organ ponosi konsekwencje tego wyboru skarżącego, lecz strona skarżąca.

Skoro skarżące stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej winno zabezpieczyć potwierdzenie odbioru takiego wniosku. Za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie, a jest nim doręczenie, złożenie we właściwym organie. W odniesieniu do doręczeń za pośrednictwem poczty elektronicznej możliwe są doręczenia za potwierdzeniem odbioru, doręczenia z wykorzystaniem systemu ePUAP (por. art. 63 k.p.a.). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, czy i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżące stowarzyszenie nie skorzystało, co przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują, ale co wiąże się z konsekwencją w postaci braku wykazania skutecznego złożenia wniosku. Na potwierdzenie złożenia wniosku stowarzyszenie przedłożyło wydruki z własnej poczty elektronicznej wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów oraz kserokopię pisma do home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przygotowanie i przesłanie fragmentów logów dokumentujących wysyłkę wiadomości elektronicznych

m.in. w dniu 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. oraz wydruk odpowiedzi z działu obsługi klienta i wydruk logów na adres mailowy organu. Pisma te nie stanowią dowodów z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 244 k.p.c., nie potwierdzają również otrzymania przez organ wysyłanych wiadomości. Gdyby nawet mogły stanowić dowód w sprawie i tak potwierdzałyby jedynie dostarczenie wiadomości na serwer odbiorcy, co nie jest tożsame z dostarczeniem ich na pocztę elektroniczną organu. Regulując kwestie daty dostarczenia wniosku drogą elektroniczną ustawodawca wskazał np. a art. 61 ust. 3a k.p.a., że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. 2014 r., poz. 1114) system teleinformatyczny oznacza zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r. poz. 243). Zgodnie z art. 2 pkt 43 ustawy prawo telekomunikacyjne telekomunikacyjne urządzenie końcowe oznacza urządzenie telekomunikacyjne przeznaczone do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci. Wprowadzenie do systemu teleinformatycznego organu nie jest więc tożsame jedynie z wprowadzeniem ich do jednego, początkowego z urządzeń tego systemu.

Z nadesłanych do Sądu dokumentów w postaci wydruku z poczty elektronicznej zarówno przez skarżącego, jak i organu nie wynika, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego. Załączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Skarżący nie przedstawił jednak żadnego przekonującego dowodu, potwierdzającego wpływ wniosku do adresata, co świadczy o tym, że przedmiotowy wniosek mógł do organu nie dotrzeć. Złożone przez skarżącego fragmenty logów dokumentujących wysyłkę przedmiotowych zapytań stanowią jedynie dowód tego, że z serwera home.pl wysłano istotne dla

sprawy zapytania na serwer z którego korzysta organ. Nie jest to jednak żaden dowód, iż na ten serwer wiadomość ta dotarła, a tym bardziej, iż dotarła ona na skrzynkę e-mailową organu, a więc do jego wiadomości. Tym samym brak jest dowodu na to, że organ otrzymał skutecznie przedmiotowe zapytania. Dodatkowo należy wskazać, że stosowanie przez użytkowników internetu programów antyspamowych nie jest czymś wyjątkowym. Sam skarżący wskazuje, iż posiada wiedzę, że część organów samorządowych stosuje tego rodzaju oprogramowanie. Tak więc powinien być liczyć się z taką możliwością i wobec braku odpowiedzi na zapytanie mailowe inną drogą zwrócić się do organu z wnioskiem lub monitem. Tym bardziej, że wysłanie licznych e-maili z danego adresu (a sam skarżący przyznał, że zwrócił się z wnioskami do wszystkich gmin w Polsce) zwiększa ryzyko uznania takich maili za spam przez oprogramowanie antyspamowe.

Wobec twierdzenia podmiotu zobowiązanego, iż do dnia złożenia skargi na bezczynność nie dysponował on wnioskiem skarżącego oraz w sytuacji braku dowodów jednoznacznie świadczących o dotarciu wniosku do adresata, należy stwierdzić, że podmiot zobowiązany obiektywnie nie mógł ustosunkować się do treści żądania skarżącego i podjąć stosownych czynności, przewidzianych ustawowo dla trybu udostępnienia informacji publicznej. Nie doszło bowiem w ogóle do wszczęcia postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego Sąd nie jest uprawniony do kontroli bezczynności organu we wskazanym zakresie, bowiem przed datą wniesienia skargi organ nie dysponował wnioskiem skarżącego, a więc nie był zobowiązany do podjęcia czynności z zakresu informacji publicznej. Warunkiem powstania po stronie organu obowiązku rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie art. 10 u.d.i.p. jest skuteczne doręczenie tego wniosku organowi. Tylko w przypadku złożenia wniosku do organu Sąd ma możliwość oceny, czy organ pozostaje w bezczynności. W innym przypadku skarga na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej jest niedopuszczalna bowiem Sąd nie może domniemywać istnienia przedmiotu sprawy administracyjnej. Sąd nie bada, czy organ faktycznie pozostaje w bezczynności w sytuacji, w której organ wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne nie otrzymał. Samo nadanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną nie przesądza jeszcze o

dopuszczalności skargi na bezczynność organu. Dopiero data złożenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, do której załączono wniosek o udostępnienie informacji publicznej, stanowi datę początkową powstania obowiązku podjęcia działań z zakresu dostępu do informacji publicznej. Jak wynika z dokumentów przedstawionych w aktach sprawy, żądana informacja została skarżącemu przesłana po otrzymaniu przez organ wniosku, załączonego do skargi.

Tym samym przedmiotowa skarga została złożona przedwcześnie, co w świetle art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a. czyni ją niedopuszczalną. Niemożliwa bowiem była ocena, czy organ dopuścił się bezczynności skoro w ogóle nie doszło do wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na brak skutecznie doręczonego wniosku. Zgodnie z powołanym przepisem Sąd odrzuca skargę, jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne (por. postanowienie NSA z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 973/12 oraz postanowienia: WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 583/13 oraz z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 334/12; WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Łd 134/12; z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 51/14 oraz z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 115/14, z dnia 09 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 122/14 - dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl). W tym przypadku zaistniała „inna przyczyna” w postaci przedwczesności skargi.

W tym stanie rzeczy sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.

O zwrocie wpisu sądowego orzeczono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Krzysztof Pietrowski
Krzysztof Pietrowski
St. sekretarz sądowy