



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
Sędziowie		WSA Anna Jarosz
		WSA Izabela Paluszyńska (spr.)
Protokolant		ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ref. staż.
Agata Pawlicka

UZASADNIENIE

Dnia 23 grudnia 2014r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000292939, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika wniosło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski w przedmiocie nieudostępnienia 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 u.d.i.p).

W skardze wnosilo o:

1. stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014r.,
3. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu 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. W związku z powyższym w dniu 6.01.2014r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski (na adres grodzisk@grodzisk.wlkp.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski) 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 (wylapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?,

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

Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 udip 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 udip, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Na podobny wniosek skarżącego stowarzyszenia odpowiedziało 85% polskich gmin. W ocenie skarżącego Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

W skardze skarżące stowarzyszenie wskazywało 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 wylapywanie 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 (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15.04.2008r., II SAB/Ke 14/08). 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 udipl, w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp wniósł o oddalenie skargi jako niezasadnej. Podał, że nie otrzymał wniosku o udzielenie takiej informacji. W dniu 6 stycznia 2014r. odebrał wiadomość od stowarzyszenia, jednak była ona całkowicie nieczytelna, co przedstawił w załączonym wydruku. Nie otrzymał żadnego monitu z 12.02.2014r. Nie miał zatem możliwości udzielenia odpowiedzi. Wskazał, że to pracownicy stowarzyszenia nie dopełnili swoich obowiązków w kwestii prawidłowego doręczenia wniosku, dlatego zarzut nieudzielenia odpowiedzi i zwrotu kosztów uznaje za niezasadny. Burmistrz podał, że w dniu 16 stycznia 2015r., po zwróceniu się do stowarzyszenia czy podtrzymuje skargę i otrzymaniu odpowiedzi, że stowarzyszenie cofnie skargę tylko w razie odpowiedzi na wniosek i zwrotu kosztów w kwocie 349,90 zł, przesłał na adres stowarzyszenia informacje, które były przedmiotem wniosku za 2013 i 2014r.

Pismem z dnia 13 lutego 2015r. stowarzyszenie podało, że dokonało wszelkich aktów staranności przy składaniu wniosku oraz monitu w sprawie, który może być składany w każdej formie, w tym elektronicznej. Do elektronicznej wysyłki wniosków skarżący używał programu pocztowego z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości, nie miał wpływu na uzyskanie potwierdzenia doręczenia swojego wniosku. Świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), gdyż jest to system teleinformatyczny obarczony wieloma wadami, a przez to dysfunkcyjny. Nie wszystkie gminy udostępniają przez ePUAP formularz wniosku o udzielenie informacji publicznej, co ma niebagatelne znaczenie przy kompleksowym monitoringu wszystkich 2479 gmin przez skarżącego. Nadto ePUAP działa wyłącznie na starych systemach operacyjnych, a to dyskwalifikuje go jako sprawne narzędzie działania wobec faktu, że firma Microsoft od dnia 8 kwietnia 2014r. zaprzestała wsparcia technologicznego dla systemu Windows XP, przez co jest on konsekwentnie eliminowany z rynku. Stowarzyszenie podało, że wysłało wniosek na oficjalny adres mailowy gminy i nie otrzymało

informacji, że wiadomość nie mogła zostać dostarczona do adresata (co zdarzało się niejednokrotnie w przypadku innych gmin). W ocenie Skarżącego to gminę a nie stowarzyszenie obciążają skutki świadomego tworzenia nieprzyjaznego środowiska dla skutecznego doręczania wiadomości elektronicznych przez instalowanie na swoich skrzynkach pocztowych zaawansowanych programów antyspamowych i antywirusowych, filtrów i wykluczeń, na co skarżący wpływu nie ma. Kategoria wiadomości „spam” lub „kosz” nie jest obiektywna i jest definiowana wyłącznie przez zarządcę konkretnej skrzynki pocztowej.

Kolejnym pismem z dnia 8 marca 2015r. stowarzyszenie dołączając zapisów logów (w formie wydruku komputerowego) podało, że to co organ przedstawił jako „nieczytelną wiadomość” to jest nagłówek wiadomości elektronicznej. Do odczytywania wiadomości służy program pocztowy, który wyświetla odbiorcy treść wiadomości (bez nagłówka z informacjami technicznymi). Często program pocztowy pozwala odczytać także nagłówek, a to dla upewnienia się co do pochodzenia, przebytej drogi i innych okoliczności technicznych dotyczących nadesłanej wiadomości pocztowej (podobnie jak np. stemple pocztowe lub naklejki na kopercie listu przesłanego drogą tradycyjną). Skarżący nie ma wpływu na to, z jakiego programu pocztowego korzysta odbiorca oraz czy program ten został prawidłowo skonfigurowany. W ocenie skarżącego z logów serwera wysyłającego jak i prezentowanego przez gminę nagłówka wiadomości pocztowej wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że wysłana wiadomość dotarła na serwer pocztowy skarżonej gminy. Otwartą sprawą pozostaje natomiast to, czy i na ile skutecznie dotarła do komputera/programu/osoby, do której powinna dotrzeć. Jeśli faktycznie nie dotarła, to jest to już wyłącznie z przyczyn leżących po stronie adresata, gdyż nadawca nie ma na to żadnego wpływu. O tym, że dotarła może świadczyć fakt, że tekst nagłówka (mylnie nazwany przez skarżony organ „nieczytelną wiadomością”) nie jest wyłącznie przekazem, jaki napłynął do adresata. Prezentowane okno programu z tekstem nagłówka zawiera także pasek tytułowy, a nim pełną nazwę nadawcy: „Stowarzyszenie Obrona Zwierząt”, jakiej nie sposób znaleźć w samym nagłówku. Oznacza to, w ocenie Stowarzyszenia, że prezentowany nagłówek jest tylko fragmentem szerszej treści, która zawiera także całą właściwą wiadomość pocztową. Tak więc oświadczenie organu, że nie było możliwości udzielenia odpowiedzi nie polega na prawdzie, podobnie jak zarzut, że to pracownicy stowarzyszenia nie dopełnili swoich obowiązków w kwestii prawidłowego doręczenia wniosku.

Stowarzyszenie wskazało, że nie zatrudnia pracowników, a swoją działalność opiera wyłącznie na wolontariuszach.

Na rozprawie pełnomocnik organu wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej. Podał, że organ o wniosku dowiedział się ze skargi i udzielił żądanej informacji a do obowiązków stowarzyszenia należało ustalenie, że wniosek dotarł do organu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 270, z późn. zm., zwanej dalej ppsa) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ppsa kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., tj. mających za przedmiot: (1) decyzje administracyjne; (2) postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; (3) postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; (4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także (4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach. Stosownie do generalnej reguły z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

W przypadku skarg na bezczynność kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i 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 to, czy beczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na beczynność przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" (bierności) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu. Wówczas sąd zobligowany jest do rozpoznania skargi i rozstrzygnięcia, czy żądana informacja jest informacją publiczną, i czy rzeczywiście wnioskodawca mógł skutecznie domagać się jej udostępnienia. Od razu należy w tym miejscu podkreślić, że aby można było uznać, iż nie zachodzi beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej – także tej, której organ faktycznie nie posiada – podmiot zobowiązany do jej udzielenia w formie uregulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej powinien wypowiedzieć się w tym przedmiocie "zwykłym" pismem. Tylko w takim przypadku uwolni się od zarzutu beczynności w sprawie. Identycznie powinien postąpić w sytuacji, gdy posiada żądane informacje, lecz z uwagi na ograniczenia dostępu nie może ich udostępnić (zob. wyrok NSA z 17.04.2013 r., I OSK 3109/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA"), albo gdy podlegają one udostępnieniu w innym, niż przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej, trybie.

W myśl art. 21 in principio u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dla dopuszczalności skargi na beczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a. (por. np. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, CBOSA).

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę wniesioną w niniejszej sprawie za dopuszczalną. Brak było podstaw do uznania jej za niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 ppsa to znaczy z innych przyczyn. Sprawy o beczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie są poprzedzone prowadzonym wcześniej postępowaniem administracyjnym. Ocena czy

wniosek o udzielenie takiej informacji został skutecznie złożony jest elementem rozważań merytorycznych w zakresie ustalania czy w sprawie miała miejsce bezczynność organu a nie elementem badania przesłanek dopuszczalności zaskarżenia.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania tej skargi należy stwierdzić, że jej przedmiotem uczyniono bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp w udostępnieniu Skarżącemu informacji określonych we wniosku wysłanym pocztą elektroniczną na adres na adres grodzisk@grodzisk.wlkp.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (t.j.Dz.U. 2013.856) należy do zadań własnych gminy.

W niniejszej sprawie bezsporne było ustalenie, że żądana przez stowarzyszenie informacja stanowiła rzeczywiście informację publiczną a także, że Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp jako organ gminy należał do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: "Konstytucja"), która w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto 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. 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 (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają ustawy (art. 61 ust. 4 ab initio Konstytucji). Ustawa o dostępie do informacji publicznej normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła definicję legalną "informacji publicznej", przez którą to informację należy rozumieć, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., "każdą informację o sprawach publicznych". Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu, w którym znalazły się m.in. informacje o podmiotach władzy publicznej, w tym majątku, którym dysponują, o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, w tym: trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, o danych publicznych w tym treść i postać dokumentów urzędowych, o majątku publicznym, w tym majątku jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p.). W doktrynie zasadnie wskazuje się, 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 gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28–29).

Przy takim unormowaniu żądane przez Wnioskodawcę informacje w postaci danych i kopii umów w zakresie wylapywania/ odtławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki jako realizacja zadań własnych gminy ze środków publicznych należało uznać za informacje publiczne w rozumieniu u.d.i.p

Udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej. Natomiast powiadomienie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną – "zwykłym" pismem. Zastosowanie w takim przypadku formy decyzji byłoby równoznaczne z jej wydaniem bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (zob. np. wyrok WSA z 10.07.2013 r., II SA/Gd 295/13, CBOSA). Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział

natomiast w takich przypadkach (i tylko w takich), gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (zob. art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) – tj. gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (zob. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

W przedmiotowej sprawie sporne okazały się nie tyle kwestie związane z ustaleniem czy żądane informacje są informacjami publicznymi, ale ustalenie czy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez stowarzyszenie skutecznie złożony.

Stowarzyszenie wskazywało, że złożyło wniosek za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 6 stycznia 2014r. i następnie monitowało wniosek również za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 12 lutego 2014r. na adres urzędu gminy podany w Biuletynie Informacji Publicznej.

Organ natomiast wskazywał, że takiego wniosku ani monitu w ogóle nie otrzymał. Podał, że wniosek z 6 stycznia 2014r. był nieczytelny, a monitu w ogóle nie otrzymał.

Kwestia ta była o tyle istotna, że bezczynność zachodzi tylko wówczas, gdy organ nie wydał decyzji lub nie podjął czynności w sytuacji, gdy miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie.

W niniejszej sprawie zgodnie z art. 13 u.d.i.p.

1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.

2. 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.

Ustalenie czy organ nie dochował terminu wskazanego w tym przepisie zależy więc od uprzedniego wyjaśnienia czy wniosek w ogóle został skutecznie złożony i kiedy.

W tym miejscu wskazać należy, że możliwość udostępnienia informacji publicznej na wniosek jest związana z koniecznością wszczęcia i prowadzenia

określonego postępowania w sprawie jej udostępnienia [M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 59-60]. Jest to postępowanie o charakterze częściowo sformalizowanym, uregulowane fragmentarycznie w u.d.i.p., które co do zasady nie powinno toczyć się w trybie unormowanym w k.p.a., gdyż nie wskazuje na to ani u.d.i.p., ani też nie zostały spełnione przesłanki art. 1 § 1 k.p.a. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera wymogów co do formy i zawartości takiego wniosku, nie zawiera również odesłania do innych przepisów w tym zakresie, np. do kodeksu postępowania administracyjnego. Pisemny wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., gdyż na tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosku nie trzeba uzasadniać, bowiem art. 2 ust. 2 tej ustawy zwalnia osobę wykonującą prawo do informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego (wyjątek dotyczy jedynie uzyskania informacji przetworzonej - art. 3 ust. 1 pkt 1). Niemniej minimalne wymogi odnośnie takiego wniosku muszą obejmować jasne sformułowanie, z którego wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej, niezbędne jest bowiem wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej. Z regulacji art. 10 ust. 2 u.d.i.p. (a także z unormowania art. 13 ust. 1 u.d.i.p.) wynika, iż podmiot zobowiązany jest zobligowany do niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli w momencie otrzymania stosownego wniosku jest w jej posiadaniu. Organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, co wskazuje na możliwość dowolnej formy wniosku, w tym i ustnej i za pośrednictwem poczty elektronicznej. W/w regulacja prowadzi do odformalizowania, uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Ustawodawca w tym zakresie założył, że wnioskodawca jest zainteresowany jak najszybszym rozpoznaniem wniosku i w tym celu może korzystać z wybranych, najdogodniejszych dla siebie form wniosku a po bezskutecznym upływie terminu ma prawo złożyć skargę na bezczynność, bądź podjąć inne działania, w tym także upewnić się, że wniosek dotarł do adresata. Nie oznacza to oczywiście nałożenia na wnioskodawcę obowiązku monitowania wielokrotnego i do skutku, bo takiego obowiązku wnioskodawcy nie mają a z uzyskaniem pewności, że wniosek dotarł i organ pozostaje w bezczynności.

W przedmiotowej sprawie organ podniósł, że wniosku w ogóle nie otrzymał, na jego pocztę została przestana wiadomość nieczytelna. W takiej sytuacji ciężar wykazania, że wniosek złożony został skutecznie obciąża wnioskodawcę. Trudno bowiem wymagać, by organ wykazywał, że nie otrzymał wniosku. 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/nadanie 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 kpa). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, że 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. Stowarzyszenie podawało, że świadomie nie skorzystało z systemu ePUAP z uwagi na jego wady, co w ocenie Sądu, nie stanowi okoliczności uzasadniającej brak możliwości skorzystania tej formy komunikacji z organem gminy. Stowarzyszenie podało również, że używało programu z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości, nie wykazało jednak, że otrzymało potwierdzenie tej wiadomości, bądź z jakich przyczyn odebrana wiadomość nie została potwierdzona. Wskazywane przez stowarzyszenie okoliczności związane z ignorowaniem potwierdzeń przez pracowników gmin były gołosłowne. Na potwierdzenie złożenia wniosku stowarzyszenie przedłożyło wydruki z własnej poczty elektronicznej wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów (k. 7, 8 akt) oraz wydruk maila od home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przesłaniu archiwum z logami transmisji. Przedstawiło również własne odczytanie dołączonego przez organ do odpowiedzi na skargę wydruku wiadomości z 6 stycznia 2014r.. Pisma te nie stanowią dowodów z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 ppsa w zw. z art. 244 kpc, nie potwierdzają również otrzymania przez organ wysyłanych wiadomości. Nadto, jak już wynika z pism Stowarzyszenia interpretacja wydruków maili i logów wymaga wiadomości specjalnych. Takich wiadomości wymaga również ocena, czy i kiedy wiadomość wysłana równocześnie do ponad dwóch tysięcy odbiorców, bez korzystania z systemu ePUAP czy potwierdzenia odbioru faktycznie dotarła do adresata, czy adresat uniemożliwił świadomie dostarczanie wiadomości od wnioskodawcy, czy wiadomość z uwagi na

ustawienia systemu teleinformatycznego gminy była kierowana do spamów, etc Jak już wyżej podano wykazanie, że wiadomość dotarła do adresata obciąża nadawcę wiadomości. W postępowaniu przed sądem administracyjnym nie jest dopuszczalne przeprowadzanie dowodu z opinii biegłych. W sprawach o bezczynność organów w zakresie ujawniania informacji publicznych również takiej możliwości nie ma na etapie postępowania przed złożeniem skargi, nie stosuje się bowiem do niego przepisów kpa. Konsekwencje wyboru uproszczonej formy wniosku, jak wniosek ustany czy w formie elektronicznej bez potwierdzenia odbioru, czy bez korzystania z systemu ePUAP w sytuacji, gdy organ wskazuje, że wniosku w ogóle nie otrzymał obciążają wnioskodawcę. W przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie nie wykazało, że wniosek doręczyło organowi. Fakt, że większość z ponad 2000 gmin na złożony w formie elektronicznej wniosek odpowiedziało nie stanowi również argumentu za uznaniem, że i w przypadku Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wlkp taka sytuacja miała miejsce. Stowarzyszenie korzystając z uproszczeń w zakresie wysyłania wniosków do wielu podmiotów w jednym czasie winno liczyć się z tym, że nie wszyscy adresaci z ponad dwóch tysięcy gmin te wnioski otrzymają. A w przypadku braku odpowiedzi kierując skargi zabezpieczyć dowody potwierdzające skuteczne doręczenie wniosku adresatowi, czego w sprawie nie uczyniło.

Sumując, z uwagi na fakt, że organ wyraźnie zaprzeczył, że otrzymał wniosek, a skarżący nie wykazał, że wniosek skutecznie został przez niego do organu złożony nie można uznać, że organ pozostawał w bezczynności na dzień złożenia skargi. Wniosek bowiem nie został mu skutecznie doręczony. Tym samym skarga na bezczynność nie była uzasadniona i podlegała oddaleniu. Uwzględniając powyższe orzeczono jak w wyroku na podstawie art. 151 ppsa.

O kosztach nie zawarto rozstrzygnięcia albowiem zgodnie z art. 199 ppsa strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej. Przepisy nie przewidują zwrotu kosztów organowi w przypadku oddalenia skargi, organ nie poniósł kosztów a zgodnie z art. 209 ppsa wniosek strony o zwrot kosztów sąd rozstrzyga w każdym orzeczeniu uwzględniającym skargę oraz w orzeczeniu, o którym mowa w art. 201, 203 i 204 ppsa. (tj w razie umorzenia postępowania i rozstrzygnięciu skargi kasacyjnej).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ref. staj
Agata Pawlucha