



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

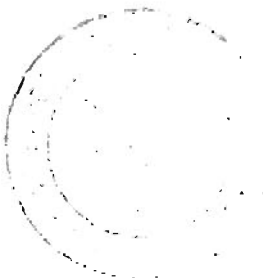
Dnia 21 czerwca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz (spr.)
Sędziowie		NSA Grażyna Radzicka WSA Tomasz Grossmann
Protokolant	ref. staż.	Ewa Stawicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 czerwca 2017 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Burmistrza Grodziska Wielkopolskiego  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. umarza postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 06 stycznia 2014 r.;
2. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności;
3. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
4. zasądza od Burmistrza Miasta Gminy Grodzisk Wielkopolski na rzecz skarżącego kwotę 580 zł (pięćset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Ewa Stawicka  
*E. Stawicka*  
referent stażysta

## IV SAB/Po 33/17

## 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. z 2014 r., poz. 782, dalej u.d.i.p).

W skardze wniesiono 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](mailto: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 (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?,
5. ponadto wniesiono 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 u.d.i.p. 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 u.d.i.p., 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 Wielkopolski dopuścił się rażącej beczynności, 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 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 (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. Zdaniem skarżącego w przedmiotowej sprawie organ obowiązany, ignorując przepisy prawa i orzecznictwo sądownoadministracyjne nie udostępnił wnioskowanej informacji, uchylając się jednocześnie od wydania decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., w której w sposób rzetelny i wyczerpujący uzasadniłby swoje stanowisko.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski wniósł o oddalenie skargi jako niezasadnej. Podał, że nie otrzymał wniosku o udzielenie takiej informacji. W dniu 6 stycznia 2014 r. odebrał wiadomość od stowarzyszenia, jednak była ona całkowicie nieczytelna, co przedstawił w załączonym wydruku. Nie otrzymał żadnego monitu z 12.02.2014 r. 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 uznał 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, przestał na adres stowarzyszenia informacje, które były przedmiotem wniosku za 2013 i 2014 r.

Pismem z dnia 13 lutego 2015 r. skarżące 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 obciążony 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 wysyłało 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 oddalając skargę wyrokiem o sygn. akt IV SAB 26/15 z 15 kwietnia 2015 r. stwierdził, że okolicznością sporną w sprawie o udostępnienie informacji publicznej była skuteczność doręczenia wniosku o jej udzielenie, a tym samym to, czy po stronie organu zaistniała bezczynność w związku z brakiem odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia. W ocenie Sądu, 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. Oceniając przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie okoliczności Sąd uznał, że interpretacja wydruków maili i logów, czy i kiedy wiadomość 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, wymaga wiadomości specjalnych.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17.02.2017r. o sygn. II OSK 2113/15 uchylił ww. wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd wskazał, że skarżące Stowarzyszenie miało prawo złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie elektronicznej i z takiej drogi skorzystało przesyłając na adres elektroniczny urzędu [grodzisk@grodzisk.wlkp.pl](mailto:grodzisk@grodzisk.wlkp.pl) swój wniosek o udzielenie informacji publicznej. Słuszne jest stanowisko, że skoro adres poczty elektronicznej jest publikowany przez sam organ w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski, to należy przyjąć, iż organ zobowiązuje się do obsługi

elektronicznej skrzynki pocztowej w sposób sprawny, umożliwiając skuteczny przepływ informacji. Sąd II instancji nie podzielił stanowiska Sądu I instancji, że wnioskodawca jest zobligowany do dowiedzenia, iż wniosek został przez organ odebrany. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie nakłada na występującego o informację publiczną obowiązku w tym zakresie.

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

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, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016r., poz. 7180, z późn. zm. - dalej: p.p.s.a.) 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.

W przypadku skarg na bezczynność kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonej 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 bezczynność organu spowodowana została zawinioną, czy niezawinioną opieszałością organu. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na bezczynność 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.

W myśl art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782; dalej: "u.d.i.p.") do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednakże, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu 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. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: "CBOSA"). Ponadto do skargi na bezczynność nie mają zastosowania terminy do wniesienia skargi ustalone w przepisach art. 53 p.p.s.a. (zob. postanowienia NSA: z 11.05.2011 r., I OSK 716/11; z 26.05.2011 r., I OSK 857/11 – CBOSA). Oznacza to, że skarga na bezczynność może być skutecznie wniesiona aż do chwili ustania stanu bezczynności, tj. do chwili załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej poprzez wydanie decyzji, postanowienia albo innego aktu lub podjęcie czynności (por. wyrok NSA z 29.04.2011 r., I FSK 249/10; a także wyrok WSA z 27.10.2011 r., II SAB/Po 60/11 – CBOSA).

Dla prawidłowego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na bezczynność organu w udostępnieniu informacji publicznej niezbędne jest uprzednie przesądzenie, czy żądana informacja jest w ogóle informacją publiczną, a adresat wniosku należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania takich informacji. Wobec tego należy wskazać, że prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej jako: "Konstytucja"), która w art. 61 ust. 1 stanowi, że 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 Konstytucji). Podstawowym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, która normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła definicję legalną "informacji publicznej", przez którą, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., należy rozumieć "każdą informację o sprawach publicznych".

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 wyłapywania/odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki jako realizacja zadań własnych gminy ze środków publicznych należało uznać za informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p.

Rozważając z kolei podmiotowy aspekt sprawy należy zauważyć, że adresatami obowiązku udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne wymienione w przepisach art. 4 u.d.i.p. W szczególności są nimi organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), do których niewątpliwie zaliczają się także organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym wójtowie lub burmistrzowie gmin (por. wyroki WSA: z 27.03.2013 r., II SAB/Bd 162/12; z 10.09.2013 r., IV SAB/Wr 130/13; z 27.03.2015 r., II SAB/Wa 954/14; z 02.06.2015 r., IV SAB/Po 47/15; z 08.10.2015 r., II SA/Op 410/15 – CBOSA).

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 beczynność 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.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 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, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2". Przepis ten określając termin realizacji kompetencji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej i gwarantując szybkość realizacji prawa wnioskodawcy do uzyskania informacji publicznej ma aspekty materialnoprawne, chociaż jednocześnie stanowi jedną z regulacji cytowanej ustawy wskazującą, że postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym. Przypomnieć należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utwaleniem go w formie pisemnej). Ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne nakazuje zaś za wniosek pisemny uznawać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-

mail) - i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (zob. np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08). Wyjaśnić też należy, że do obowiązków organu administracji publicznej należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu - aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań, wobec prawnej dopuszczalności ich wnoszenia także drogą elektroniczną (zob. postanowienie NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15; postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15, CBOSA). Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwanego przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej, systemu ePUAP) nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów (zob. postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15; por. też: wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2186/14). Ryzyko nieodebrania czy też nieodczytania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciążało ten organ, a nie skarżącego (por. postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2897/15). Z orzecznictwa tego wynika w istocie domniemanie, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Odmienne zapatrywanie sprawiałoby bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej woli organu. Godziłoby to w regulacje konstytucyjne, wymagające zapewnienia sprawności działania władz publicznych (preambuła Konstytucji), jak też dostępność informacji publicznej - art. 61 ust. 1 Konstytucji. Wskazać jednak należy, że dla zastosowania opisanego wyżej domniemania kluczowe jest ustalenie, czy wniosek został w ogóle wysłany drogą elektroniczną. Dopiero potwierdzenie tego faktu pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek. W przywołanym wyżej orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że wydruk z poczty elektronicznej nadawcy stanowi dostateczny dowód, że wiadomość zawierająca wniosek została wysłana (zob. wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., I OSK 1924/16). Błędna jest zatem taka wykładnia art. 13 ust. 1 u.d.i.p., według której przestanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą

elektroniczną, który zostaje zniekształcony przez program pocztowy adresata, nie jest skutecznym "złożeniem wniosku" w rozumieniu tego przepisu.

Sąd zgodnie z art. 153 p.p.s.a., będąc związany wykładnią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2113/15 wskazuje, że Stowarzyszenie miało prawo złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie elektronicznej i z takiej drogi skorzystało przesyłając na adres elektroniczny urzędu [grodzisk@grodzisk.wlkp.pl](mailto:grodzisk@grodzisk.wlkp.pl) swój wniosek o udzielenie informacji publicznej. Skoro adres poczty elektronicznej jest publikowany przez sam organ w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski, to należy przyjąć, iż organ zobowiązuje się do obsługi elektronicznej skrzynki pocztowej w sposób sprawny, umożliwiający skuteczny przepływ informacji. Organ powinien zapewnić takie funkcjonowanie przepływu wiadomości w systemie wewnętrznym, aby zagwarantować sobie możliwość odbioru wiadomości znajdujących się na obsługującym go serwerze. Zauważyć także należy, iż "nieczytelna" wiadomość Stowarzyszenia posiadała co najmniej informację o nadawcy i jego elektronicznym adresie pocztowym oraz temat wiadomości. Obowiązkiem organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, w sytuacji rzeczywiście nieczytelnego pisma zatytułowanego "wniosek o udzielenie informacji publicznej" byłoby wystosowanie informacji do wnioskodawcy, że wniesione elektronicznie pismo z wnioskiem nie może zostać odczytane.

Skoro więc ustalono, że przedmiotowy wniosek został wniesiony i dotyczył informacji publicznej, a Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski jest organem zobowiązanym do jej udostępnienia należało ocenić, czy wniosek skarżącego stowarzyszenia został rozpatrzony w sposób przewidziany przepisami prawa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa tryb jej udzielania, w tym obowiązki podmiotu, do którego został skierowany wniosek w przedmiotowym zakresie, wskazując w szczególności w jaki sposób zainicjowane takim wnioskiem postępowanie powinno zostać zakończone. Podmiot, do którego złożono wniosek powinien albo udostępnić informację w formie czynności materialno-technicznej (art. 10 w zw. z art. 14 i 13 u.d.i.p.) albo w drodze decyzji odmówić jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p., informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Żaden przepis prawa nie nakłada na dysponenta takiej

informacji obowiązku nadawania tejże czynności ściśle określonej formy. Na podstawie art. 14 ust. 1 u.d.i.p., jeżeli organ udostępnia informację publiczną na wniosek, powinien uczynić to w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem. W sytuacji gdy taka informacja nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot zobowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, zgodnie z art. 14 ust. 2 u.d.i.p., jeżeli w terminie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się. W ramach powyższego powiadomienia wnioskodawcy organ jest również zobowiązany do jego poinformowania, że jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia, nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji publicznej zostanie umorzone.

Stosownie do art. 13 ust. 1 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, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja 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 niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2). W świetle ugruntowanego stanowiska sądów administracyjnych, pozostawanie w bezczynności przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, oznacza niepodjęcie - w terminie wskazanym w art. 13 ustawy - stosownych czynności. Bezczynność polega zatem zasadniczo na nieudostępnieniu informacji i na niewydaniu decyzji o odmowie jej udzielenia lub decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1) jak też niepoinformowaniu, iż organ nie dysponuje żadną informacją lub, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej. Stan bezczynności ustępuje w sytuacji gdy organ udostępni żadaną informację w zakresie i w formie wnioskowanej przez podmiot zainteresowany jej uzyskaniem (por. II SAB/Go 57/16). Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski był zatem zobowiązany do udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.

W ocenie Sądu uchybienie organu jest bezsporne. Czternastodniowy termin odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 6 stycznia 2014 r.,

upłynął z dniem 20 stycznia 2014 r. Organ udostępnił wnioskowaną informację pismem z dnia 19 stycznia 2015 r. (k.23 akt sądowych).

Tym samym organ pozostawał w bezczynności od 6 stycznia 2014 r. do 19 stycznia 2015 r. poprzez nieudostępnienie ww. informacji publicznej. Dopiero po wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w dniu 30 grudnia 2014 r., pismem z dnia 19 stycznia 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski udzielił informacji publicznej we wnioskowanym zakresie.

Skoro załatwienie wniosku skarżącego nastąpiło po wniesieniu skargi, a przed dniem wydania wyroku w sprawie, musiało to skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jak też Sąd orzekł w punkcie 1 sentencji wyroku. Zgodnie z ww. przepisem Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe.

Nadal na Sądzie spoczywał określony w art. 149 § 1 p.p.s.a. (w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2015 r., poz. 658) obowiązek stwierdzenia, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

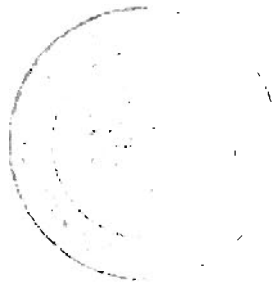
Sąd zważył, że stwierdzona w niniejszej sprawie bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Dla oceny, czy bezczynność i przewlekłość organu miała charakter rażącego naruszenia prawa w każdej sprawie konieczna jest indywidualna ocena. Nie jest wystarczające samo przekroczenie ustawowych terminów, musi być ono znaczne, bądź też przejawiać się w braku jakiegokolwiek reakcji organu na wniosek strony.

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. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi więc być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

Terminy udostępnienia informacji publicznej zostały przez organ bezspornie przekroczone, jednak Sąd uznał, że działanie to nie było zamierzone i

wynikało z niedopatrzenia i nieprawidłowej konfiguracji systemów informatycznych organu. Organ pozostawał w błędnym przekonaniu, że nie jest zobowiązany do udzielania informacji w sytuacji, gdy nie otrzymał wniosku o udostępnienie informacji. Wiadomość elektroniczna, którą otrzymał organ była nieczytelna i wymagała zwrócenia się do wnioskodawcy o ponowne przesłanie wiadomości, jednak jej niezrozumiała treść mogła wywołać przekonanie, że jest to błąd systemu poczty elektronicznej. Powyższe wyklucza możliwość stwierdzenia dokonania rażącego naruszenia prawa w przedmiotowej bezczynności.

O zwrocie kosztów Sąd postanowił na mocy art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a.



**Na oryginale właściwe podpisy**

Za zgodność z oryginałem

Ewa Stawicka  
*E. Stawicka*  
referent stażysta