

Postanowienie

Dnia 19 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

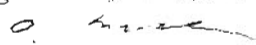
Przewodniczący	sędzia WSA Anna Klotz (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Renata Owczarzak sędzia WSA Wojciech Jarzembki
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Janikowo
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
postanawia

1. odrzucić skargę,
2. zwrócić skarżącemu Stowarzyszeniu Obrona Zwierząt w Jędrzejowie ze Skarbu Państwa (Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy) kwotę 100 (sto) złotych tytułem uiszczzonego wpisu sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność oryginału z kserokopią


starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 23 grudnia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło skargę na beczynność Burmistrza Miasta i Gminy Janikowo w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Wniostło jednocześnie o stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; o zobowiązanie Burmistrza do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż w dniu 6 stycznia 2014 r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Janikowo (na adres janikowo@janikowo.com.pl pobrany ze strony Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Janikowo) wniosek o udostępnienie informacji, poprzez:

1) odpowiedź na pytanie: z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt?

2) odpowiedź na pytanie: z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?

3) odpowiedź na pytanie: ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r. (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)?

4) odpowiedź na pytanie: jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?

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

Jak wskazano w skardze, podmiot obowiązany do udostępnienia informacji nie zareagował na wniosek w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w związku z czym w dniu 9 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji. Do dnia złożenia skargi organ nie udostępnił wnioskowanej informacji, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej, co oznacza, że Burmistrz dopuścił się rażącej, w ocenie skarżącego, beczynności biorąc pod uwagę okres (niecały rok), jaki upłynął od złożenia wniosku.



W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie. Organ wskazał, że Gmina co prawda, rzeczywiście odpowiedzi na wniosek nie udzieliła, fakt ten jednak nie przesądza o zasadności wystąpienia ze skargą na bezczynność burmistrza.

Organ stwierdził ponadto, że skarżący nie wyczerpał drogi administracyjnej, wobec czego skarga powinna zostać odrzucona.

Organ podniósł również, że w związku ze skargą, Gmina udzieliła stosownej odpowiedzi. Nadto organ podał, że w piśmie z dnia 31 grudnia 2014 r., skarżący uzyskał informację dotyczącą przyczyn nieudzielenia żądanej odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

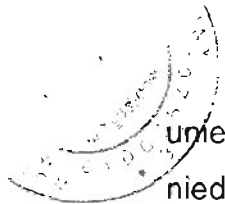
Strona skarżąca w piśmie procesowym z dnia 11 marca 2015 r., stanowiącym uzupełnienie skargi, wskazała, że otrzymała od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze skarżący posiada konto poczty elektronicznej, fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w dniu 6 stycznia 2014 r. i 9 lutego 2014 r. na adres janikowo@janikowo.com.pl. Z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy. Strona skarżąca podkreśliła, że ww. dowód wskazuje, że przyczyny zignorowania dostarczonych wiadomości, zawierających wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie skarżony organ gminy.

W piśmie procesowym z dnia 6 maja 2015 r. strona skarżąca wskazała, że w odpowiedzi na skargę organu z dnia 27 stycznia 2015 r., skarżony organ nie neguje faktu otrzymania wniosku o udzielenie informacji publicznej z 6 stycznia 2014 r. oraz monitu w dniu 9 lutego 2014 r. Nie wyjaśniono, dlaczego wnioski zignorowano.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu.

Stosownie do treści art. 58 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej jako: „p.p.s.a.”), sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego; wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia; gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi; jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona; jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki



uniemożliwiającej jej działanie; jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne. Z ww. przepisu wynika, iż przed merytorycznym rozpoznaniem skargi, sąd administracyjny w pierwszej kolejności bada z urzędu jej dopuszczalność, a więc ustala, czy nie zachodzi jedna z przesłanek do odrzucenia skargi. Odrzucenie skargi jest równoznaczne z odmową merytorycznego jej rozpoznania.

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782, dalej jako: „u.d.i.p.”), do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy p.p.s.a., co oznacza, że bezczynność podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej mieści się w kognicji sądów administracyjnych.

Z bezczynnością na gruncie u.d.i.p. mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot do tego zobowiązany nie udostępnia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej 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 u.d.i.p.), 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 skuteczne zażądanie informacji publicznej.

Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie będzie więc ustalenie, czy po stronie organu administracji publicznej zaistniał prawny obowiązek rozpatrzenia konkretnego wniosku w przewidzianej prawem formie, tj. w formie czynności materialno-technicznej w przypadku udzielenia informacji, albo w razie odmowy jej udzielenia, w formie decyzji.


Z treści skargi wynika, iż skarżące Stowarzyszenie w dniu 6 stycznia 2014 r. skierowało do organu - drogą e-mailową na adres janikowo@janikowo.com.pl - wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Wobec braku odpowiedzi ze strony organu, skarżący ponowił swój wniosek w dniu 9 lutego 2014 r. wysyłając go po raz kolejny drogą e-mailową na wskazany adres. Organ utrzymuje, czemu dał wyraz piśmie skierowanym do strony skarżącej z dnia 31 grudnia 2014 r., że nie otrzymał ani wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., ani ponaglenia datowanego na dzień 9 lutego 2014 r. i możliwym jest przypadkowe usunięcie wiadomości jako spamu.

W obliczu przedstawionego materiału dowodowego stwierdzić należy, iż organ administracji w chwili składania skargi do sądu administracyjnego nie pozostawał



w bezczynności, ponieważ nie można przyjąć, iż nastąpiło skuteczne doręczenie mu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wyłącznie skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowić może podstawę merytorycznego badania i ewentualnego stwierdzenia pozostawiania przez organ w bezczynności. Nieskuteczne złożenie wniosku nie może powodować, że organ pozostaje w bezczynności, samo bowiem wysłanie wniosku do podmiotu, o ile wniosek ten nie dotarł do adresata, nie uruchamia postępowania w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. 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 należy wywieść, 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, które objawia się przez fakt fizycznego władztwa przez organ (pracownika organu) nad skierowanym do niego żądaniem (vide: wyroki NSA o sygn. akt II FSK 1290/12, II FSK 71/11, I OSK 973/12, dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Skarżące Stowarzyszenie kierując wniosek drogą elektroniczną powinno być świadome zawodności takiej formy przesyłania informacji, zwłaszcza, jeżeli wiadomość wysyłana drogą elektroniczną stanowi informację przeznaczoną dla organu administracji publicznej. Z przedstawionej w załączeniu skargi dokumentacji udostępnionej z archiwum „home.pl” zawierającej logi transmisji wiadomości wynika, że logi są podzielone na skrzynki, z których nastąpiła wysyłka. Z powyższych dokumentów nie wynika, że wniosek skarżącej strony o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego. Załączony do skargi wydruk zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Tak więc przedstawione przez Stowarzyszenie dokumenty od operatora zawierające fragmenty logów dokumentujących transmisję, które w jej ocenie potwierdzają skuteczne potwierdzenie doręczenia wiadomości na serwer odbiorcy nie mogły odnieść zamierzonego skutku, ponieważ przedstawione dokumenty nie posiadają waloru dowodu z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 244 k.p.c. (nieopisane, niepodpisane przez autora wydruki), a nadto potwierdzić mogą wyłącznie to, że z serwera home.pl w dniach 6 stycznia i 9 lutego 2014 r. wysłano istotne dla sprawy zapytanie na serwer z którego korzysta domena organu. Nie jest to jednak dowód, iż na ten serwer



wiadomość ta dotarła, a tym bardziej, iż dotarła ona na skrzynkę e-mailową organu, a więc do jego wiadomości.

Skarżący podał, że zastosował powszechną metodę dokumentowania dostarczenia poczty w formie potwierdzenia odbioru przez odbiorcę korespondencji. Jednak nie wyjaśnił dlaczego w sytuacji, gdy takowego potwierdzenia nie otrzymał nie ponawiał korespondencji e-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 organ w piśmie z dnia 31 grudnia 2014 r. skierowanym do skarżącego zalecił korzystanie z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (w skrócie e-PUAP), który umożliwia załatwianie spraw urzędowych. Stanowi bezpieczny system informatyczny utworzony w 2008 r. Portal www.epuap.gov.pl skierowany jest do osób fizycznych, przedsiębiorców oraz instytucji administracji publicznej. Skarżący nawet nie próbował zastosować systemu e-PUAP w kontrolowanym przypadku, przez co świadomie pozbawił się potencjalnej możliwości uzyskania potwierdzenia odbioru korespondencji elektronicznej. Z wiedzy posiadanej przez Sąd system e-PUAP co do zasady funkcjonuje. Czy prawidłowo działa w kontrolowanej gminie nie wiadomo, gdyż nie próbowano go zastosować w rozpatrywanym przypadku. Wbrew stanowisku skarżącego, w ocenie Sądu, to obowiązkiem skarżącego 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 Gmina ponosi konsekwencje tego wyboru, lecz strona skarżąca.

Należy wziąć pod uwagę, że możliwą przyczyną nieotrzymywania wiadomości e-mailowych mogły być restrykcje i zabezpieczenia serwera pocztowego obsługującego skrzynkę pocztową organu – adres e-mailowy nadawcy mógł być umieszczony na "czarnej liście", jako adres potencjalnie groźny, a wiadomości z niego wysyłane nie były dopuszczane do skrzynki e-mailowej, z włączeniem folderu przeznaczonego na spam. Nie powinno podlegać dyskusji, że stosowanie filtrów antyspamowych to powszechna forma ochrony skrzynek pocztowych przed wysyłanymi masowo wiadomościami zawierającymi najczęściej reklamy. Nie można bowiem zakładać złej woli organu w stosowaniu tego typu zabezpieczeń, polegającej na używaniu oprogramowania antyspamowego nie z powodów bezpieczeństwa,



a z racji na przebiegłą praktykę ograniczania wpływu wniosków od uprawnionych podmiotów. Ze względu na charakter podmiotu i jego działalności stosowanie restrykcyjnych zabezpieczeń skrzynki pocztowej w przypadku organów administracji publicznej jest tym bardziej zrozumiałe. Ponadto - analizując przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie logi poczty elektronicznej stwierdzić należy, iż wnioski o udostępnienie informacji publicznej kierowane są z adresu Stowarzyszenia w sposób masowy – jedna wiadomość kierowana jest jednocześnie do dużej ilości adresatów. Nadawca liczyć się zatem powinien z możliwością zablokowania wysyłanych w taki sposób wiadomości przez filtr antyspamowy adresata, w związku z charakterystyczną właśnie dla wiadomości spamowych cechą rozsyłania dużej ilości wiadomości z pojedynczego adresu e-mailowego. W związku z powyższym prawdopodobną jest sytuacja, w której adres, z którego Stowarzyszenie wysłało wniosek (oraz późniejszy monit) zakwalifikowany został jako adres groźny, a wysyłane z niego wiadomości nie zostały dostarczone do adresata ze względów bezpieczeństwa.

Z akt niniejszej sprawy wynika, że organ o przedmiotowym wniosku dowiedział się dopiero ze skargi na bezczynność z dnia 23 grudnia 2014 r. i dołączonego do niej odpisu wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., a więc po rozpoczęciu etapu postępowania sądownoadministracyjnego. Wobec powyższego stwierdzić należy, że w przedstawionym stanie faktycznym skarga na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Janikowo jest niedopuszczalna. Brak jest bowiem możliwości badania przez sąd administracyjny – w sytuacji stwierdzenia, że dany podmiot nie otrzymał wniosku – czy pozostaje on w bezczynności w zakresie jego rozpatrzenia. Tylko skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowić może podstawę merytorycznego badania przez sąd administracyjny skargi na bezczynność organu w zakresie rozpoznania tego wniosku. W niniejszej sprawie, jak wykazano, nie jest możliwym przyjęcie, iż wniosek skarżącego Stowarzyszenia został skutecznie doręczony organowi administracyjnemu – nie zostało więc wszczęte postępowanie administracyjne z zakresu udostępnienia informacji publicznej (postanowienie NSA z 22 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 973/12 oraz postanowienia: WSA w Warszawie z 18 grudnia 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 583/13 oraz z 28 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SAB/Wa 334/12; WSA w Łodzi z 23 stycznia 2013 r. sygn. akt II SAB/Łd 134/12; z 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SAB/Łd 51/14 z 26 września 2014 r. sygn. akt II SAB/Łd 115/14).

Wobec tego, iż nie można uznać, by skarga na bezczynność została poprzedzona skutecznie doręczonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej,

orzeczoną skargę należało uznać za przedwczesną i odrzucić ją na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. O zwrocie wpisu sądowego orzeczono na mocy art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale własnoręcznie podpisy
za zgodność opisu z oryginałem

D. [Signature]

starszy radca sądowny Danuta Zimnicka