



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Sławomir Antoniuk (spr.)
Janusz Walawski
Adam Lipiński

Protokolant starszy sekretarz sądowy Dorota Kwiatkowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn
w przedmiocie rozpoznania wniosku z 6 stycznia 2014 r. o udostępnienie informacji
publicznej

- oddala skargę -



Na oryginale właściwe podpis,
za zgodność z oryginałem

Dorota Kwiatkowska
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej jako Stowarzyszenie) pismem z dnia 17 grudnia 2014 r. wniosło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Zarzucając organowi 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 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 - zwanej dalej u.d.i.p.) pełnomocnik Stowarzyszenia wniósł o: 1) stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, 2) zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., 3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik strony podniósł, iż skarżące Stowarzyszenie 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 ramach tego projektu prowadzony jest monitoring schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów. Od 2006 r. do wszystkich (2479) gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”, przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856). Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.).

W związku z powyższym, w dniu 6 stycznia 2014 r. skarżące Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn (na adres urnkaluszyn@kaluszyn.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Kałuszyn) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

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

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

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

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

Ponieważ organ nie zareagował na wniosek, w dniu 16 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit został wysłany na adres umkaluszyn@klauszyn.pl). Do dnia złożenia skargi, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Natomiast do dnia wniesienia skargi na elektroniczny wniosek Stowarzyszenia odpowiedziało 85% polskich gmin.

W ocenie skarżącego, Burmistrz Miasta i Gminy Kałuszyn dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. W świetle art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Niewątpliwym jest, iż zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Podobnie treść umów zawartych przez gminę do wykonania tego ustawowego zadania stanowi informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SAB/Ke 14/08).

W odpowiedzi na skargę Burmistrza Kałuszyna wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu administracji kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu pisma procesowego organ podniósł, iż w dniu 22 grudnia 2014 r. do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie wpłynęła skarga Stowarzyszenia na bezczynność Burmistrza Kałuszyna w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Wniosek ten miał być przesłany drogą elektroniczną. Jednakże przedmiotowy wniosek Stowarzyszenia, jak również jego ponowienie z dnia 16 lutego 2014 r., na które powołuje się strona skarżąca, nie wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie w sposób wskazany w skardze.

Po otrzymaniu skargi dokonano sprawdzenia dziennika korespondencyjnego, w którym rejestrowane są wszystkie pisma wpływające do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie, w tym także te, które wpływają drogą elektroniczną, i stwierdzono, że brak jest w nim zarejestrowania takiego wniosku. Dokonano też sprawdzenia poczty elektronicznej dla adresu umkaluszyn@kaluszyn.pl, gdzie także nie odnotowano przedmiotowego wniosku, ani jego ponowienia. W związku z powyższym, celem wyjaśnienia zaistniałej sytuacji w dniu 23 grudnia 2014 r. wystąpiono pisemnie do Stowarzyszenia listem priorytetowym za poświadczeniem odbioru i równocześnie faxem do pełnomocnika (w skardze był podany numer faxu jedynie do niego), z prośbą o przekazanie potwierdzenia złożenia przedmiotowego wniosku. Na dzień udzielania odpowiedzi na skargę nie otrzymano żadnej odpowiedzi.

Następnie w dniu 29 grudnia 2014 r., zarówno listownie, jak i na adres elektroniczny podany przez stronę skarżącą - mazowieckie@obrona-zwierzat.pl, przesłano informację o udostępnienie, której wskazano w złożonej skardze. Nie kwestionując uznania żądanej informacji jako informacji publicznej organ stwierdził, że informacja nie była udzielona wcześniej, ponieważ przedmiotowy wniosek, jak również jego ponowienie, nie dotarł we wskazanym w skardze terminie do organu administracyjnego.

Do pisma procesowego z dnia 25 lutego 2015 r. pełnomocnik Stowarzyszenia załączył uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze skarżący posiada konto poczty elektronicznej - home.pl S.A. - fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w dniu 6 stycznia i 16 lutego 2014 r. na adres umkaluszyn@kaluszyn.pl. Z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy, co wskazuje, iż przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości, zawierających wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie skarżony organ gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią 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.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 270 ze zm.), odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy. W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania oraz ponownego wykorzystania (art. 1 - 2a tej ustawy). Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 4 i 8 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

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 ustawy o dostępie do informacji publicznej, 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 tej ustawy.

Obowiązek załatwienia sprawy w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, iż Burmistrz Miasta i Gminy Kałuszyn, jako organ władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji, jak też przedmiot żądania

Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. dotyczy trybu działania tego podmiotu w sferze realizacji zadań własnych gminy (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a tej ustawy).

Powyższego organ nie kwestionuje, czego wyrazem stało się udzielenie Stowarzyszeniu wnioskowanej informacji publicznej pismem z dnia 29 grudnia 2014 r. Burmistrz Kałuszyna zaznaczył jednocześnie, iż wysłany e-mailem na adres umkaluszyn@kaluszyn.pl wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r., jak i monit z dnia 16 lutego 2014 r., do niego nie dotarły. Weryfikacja dziennika korespondencji „papierowej”, jak i elektronicznej w Urzędzie Miasta i Gminy Kałuszyn nie potwierdziła wpływu przedmiotowych dokumentów do Urzędu. Organ podkreślił, iż o żądaniu Stowarzyszenia dowiedział się ze skargi na jego bezczynność, która wpłynęła do Urzędu w dniu 22 grudnia 2014 r.

W ocenie Sądu, twierdzeniu organu należy dać wiarę, gdyż nie ma żadnych przesłanek je podważających. Skarżące Stowarzyszenie nie wykazało, by dochowało należytej staranności w dostarczeniu przedmiotowego zapytania do organu. Wprawdzie pełnomocnik skarżącego 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 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 pełnomocnik strony przyznał, że nie dochował należytej staranności w zakresie wspomnianego doręczenia. Przyznał bowiem, że w ogóle nie zastosował formalnie obowiązującego systemu doręczeń e-PUAP (umożliwiającego uzyskanie elektronicznego poświadczenia odbioru korespondencji). Przy czym – nie oceniając zarzutów strony skarżącej dotyczących funkcjonowania tego systemu – pełnomocnik strony 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 Stowarzyszenie nie podniosło zarzutu, iż system e-PUAP nie funkcjonuje w kontrolowanej gminie i dlatego doręczało wniosek zwykłą pocztą mailową (mając również możliwość doręczenia wniosku drogą pocztową). Z wiedzy posiadanej przez Sąd orzekający 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 strony skarżącej, w ocenie Sądu orzekającego, to jej obowiązkiem i w jej interesie leżało skuteczne doręczenie przedmiotowych zapytań organowi. Tymczasem Stowarzyszenie świadomie wybrało 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 Stowarzyszenia, 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/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 k.p.a.). 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. 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 2014r. i 16 lutego 2014r. 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 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 244 k.p.c.,²⁾ nie potwierdzają również otrzymania przez organ wysyłanych wiadomości. Gdyby nawet mogły stanowić dowód w sprawie i tak potwierdzałyby jedynie dostarczenie wiadomości na serwer odbiorcy/wysłanie wniosku, co nie jest tożsame z dostarczeniem ich na pocztę elektroniczną organu. Regulując kwestie daty dostarczenia wniosku drogą elektroniczną ustawodawca wskazał np. 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 2005r. o informatyzacji

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. Dz. U. z 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 43 ustawy prawo 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, jak oświadczenia organu, nie wynika, że wniosek skarżącego Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego w datach podanych przez stronę karzącą. Załączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Skarżące Stowarzyszenie nie przedstawiło 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 domena organu. 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.

Natomiast Stowarzyszenie przez 10 miesięcy nie podjęło jakiejkolwiek próby ustalenia, czy wniosek skutecznie wpłynął do adresata i co jest powodem milczenia organu w sprawie udzielenia informacji publicznej. Zatem, bez dołożenia wymaganej staranności w działaniu Stowarzyszenie, za pośrednictwem organu, wniosło skargę do Sądu, z której to Burmistrz Kałuszyna po raz pierwszy powziął wiadomość o skierowaniu do niego żądania udostępnienia informacji publicznej.

Wobec twierdzenia podmiotu zobowiązanego, iż do dnia złożenia skargi na bezczynność nie dysponował on wnioskiem Stowarzyszenia 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 Stowarzyszenia przed datą wniesienia do organu skargi na bezczynność, tj. 22 grudnia 2014 r. Udzielając zatem Stowarzyszeniu pełnej żądanej informacji publicznej w dniu 29 grudnia 2014 r. organ zachował termin realizacji wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Odnosząc się do zgłoszonego w odpowiedzi na skargę wniosku strony przeciwnej o zasądzenie od Stowarzyszenia na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, należy zauważyć, że przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują możliwości zasądzenia w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym kosztów postępowania od skarżącego na rzecz organu, także w razie oddalenia skargi.



Na oryginale właściwe podpisać
za zgodność z oryginałem

Beata Kwiatkowska
starszy sekretarz sądowy