

POSTANOWIENIE

Dnia 8 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Grażyna Radzicka
Sędziowie		WSA Donata Starosta (spr.) WSA Józef Maleszewski
Protokolant	st.sekr.sąd.	Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kępno
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
postanawia:

1. odrzucić skargę;
2. zwrócić skarżącemu Stowarzyszeniu Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
kwotę 100 złotych (sto) tytułem zwrotu kosztów sądowych.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zępczewska
St. sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Pismem z dnia 23 grudnia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kępno w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej wnosząc o zobowiązanie Burmistrza do udostępnienia informacji publicznej, stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Stowarzyszenie wyjaśniło, że od kilku lat realizuje projekt w ramach którego prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityka gmin i urzędów. W dniu 6 stycznia 2014 r. złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Kępno wniosek o udostępnienie informacji publicznej o treści:

- z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzieliła doraźnych zleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt
- z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom
- ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszty gminy w 2013 r.
- jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt
- treści pisma i postaci umowy o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Skarżące Stowarzyszenie wyjaśniło, że Burmistrz nie udzielił wskazanej informacji w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Z 2014 r. poz. 782) zwanej dalej jako „u.d.i.p”, wobec czego w dniu 12 lutego 2014 r. Stowarzyszenie drogą elektroniczną ponowiło żądanie udostępnienia wskazanej powyżej informacji na adres kepno@um.kepno.pl. Do dnia wniesienia skargi Burmistrz nie udostępnił żądanej informacji. W ocenie Stowarzyszenia, z uwagi na wskazane okoliczności Burmistrz dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę, że od dnia złożenia wniosku, do dnia wniesienia skargi minął niemalże rok.

Stowarzyszenie powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Konstytucyjnego wskazało, że szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej.

Zdaniem Stowarzyszenia przyjąć należy, że sprawą publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. będzie działalność organów władzy publicznej w zakresie wykonywania władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, a więc mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa. W tym kontekście informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Stowarzyszenie wyjaśniło, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2013 r. poz.856) zwanej dalej u.o.z. Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Niewątpliwie zdaniem Stowarzyszenia zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego też wszystkie dane dotyczące wypełnienia tego obowiązku stanowią informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne.

Stowarzyszenie wskazało również, że prawo do informacji publicznej stanowi prawo konstytucyjne, a ustawy określające tryb dostępu do informacji publicznej powinny być interpretowane w taki sposób, aby zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Stowarzyszenie wskazało, że prawo do informacji publicznej jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle. Podmiot do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby jej udzielić. W ocenie skarżącego Stowarzyszenia organ ignorując przepisy prawa, nie udostępnił 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 organ wniósł o jej oddalenie. Organ wyjaśnił, że po dokonaniu analizy zawartości skrzynki pocztowej kepno@um.kepno.pl w okresie od

1 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2014 r. stwierdził, iż brak jest wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Może to oznaczać, że email mógł nie dotrzeć skutecznie do skrzynki pocztowej Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie lub z powodu nieprawidłowego zastosowania maila mogło dojść do odrzucenia wiadomości przez filtr spam lub inne zabezpieczenia. Pierwszy przypadek mógł nastąpić z powodu niezaadresowania bezpośrednio maila na adres kepno@um.kepno.pl bowiem wg otrzymanego zrzutu ekranu wiadomość nie zawiera adresata. Na podstawie załączonego do skargi wydruku organ stwierdził, że wskazany powyżej adres pojawił się tylko w polu UDW czyli ukryty do wiadomości. Informacja taka jest widoczna tylko po stronie nadawcy. Natomiast drugi przypadek mógł wystąpić ponieważ skarżące Stowarzyszenie przysyłając wiadomość nie wypełniło pola adresat wiadomości. Brak tej informacji może spowodować odrzucenie realizacji przesłania – doręczenia maila poprzez serwery pocztowe pośredniczące na drodze przesyłki.

Organ podniósł również, że nawet gdyby przyjąć, że wniosek został doręczony, to fakt niewskazania nazwy adresata tego wniosku czyni zarzuty i wnioski skargi pozbawionymi podstaw prawnych. Zdaniem organu każdy wniosek niezależnie jakie postępowanie ma wszczynać, powinien zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem. Nie można natomiast uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje nazwy odbiorcy/adresata takiego wniosku. Organ wskazał, że z treści wydruków wniosków i udzielenie informacji publicznej z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz z dnia 12 lutego 2014 r. wynika bezspornie, iż skarżące Stowarzyszenie nie wskazało w tychże wnioskach ich adresata.

Ponadto organ wskazał, że adres email Burmistrza Miasta i Gminy Kępno (burmistrz@um.kepno.pl) różni się od ogólnego adresu mailowego Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie i dostępny jest również w biuletynie informacji publicznej.

Organ wyjaśnił również, że w dniu 9 stycznia 2015 r. udzielił on skarżącemu Stowarzyszeniu informacji objętych przedmiotowym wnioskiem, drogą elektroniczną na adres wielkopolskie@obrona-zwierzat.pl oraz drogą listową.

Zdaniem organu nie był on właściwym i zobowiązanym do udostępnienia skarżącemu Stowarzyszeniu informacji publicznej zgodnie z wnioskiem bowiem istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż wniosek ten w ogóle nie dotarł do Urzędu Miasta i Gminy w Kępnie, a jeżeli nawet dotarł, to nie wskazywał on Burmistrza jako odbiorcy, a tym samym organu właściwego i zobowiązanego do udostępnienia

skarżącemu żądanych informacji. Tym samym w ocenie organu nie zaistniała jakakolwiek beczynność, a tym bardziej o charakterze rażącego naruszenia prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest bowiem stan w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

Pismem z dnia 2 marca 2015 r. skarżące Stowarzyszenie podniosło, że organem wykonawczym gminy jest Burmistrz i to on był obowiązany do rozpoznania wniosku. Odnosząc się natomiast do kwestii skutecznego doręczenia wniosku załączyło uzyskany od operatora usługi hostingowej, na serwerze którego skarżące Stowarzyszenie posiada konto poczty elektronicznej – home.pl fragment logów dokumentujących transmisje wiadomości elektronicznych w dniu 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres kepno@um.kepno.pl, z których wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone odbiorcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest niedopuszczalna.

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270) zwanej dalej jako „p.p.s.a.” polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Sąd administracyjny jest sądem kasacyjnym. W razie stwierdzenia istotnych uchybień sąd administracyjny nie ma więc kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia danego postępowania, lecz jest upoważniony jedynie do uchylenia bądź stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub aktu. Na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a., w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną. Kontrola działalności administracji

publicznej obejmuje orzekanie także m.in. w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a. oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

Zgodnie art. 21 u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co oznacza, że bezczynność podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej mieści się w kognicji sądów administracyjnych.

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

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

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

Skarżący nie wykazał natomiast, by dochował należytej staranności w dostarczeniu przedmiotowego zapytania do organu. Wprawdzie skarżący podał, że zastosował powszechną metodę dokumentowania dostarczenia poczty via mail w formie potwierdzenia odbioru przez odbiorcę korespondencji, jednak nie wyjaśnił

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

Skoro skarżące Stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej winno zabezpieczyć potwierdzenie odbioru takiego wniosku. Za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie, a jest nim doręczenie, złożenie we właściwym organie. W odniesieniu do doręczeń za pośrednictwem poczty elektronicznej możliwe są doręczenia za potwierdzeniem odbioru, doręczenia z wykorzystaniem systemu ePUAP (por. art. 63 k.p.a.). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, czy i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżące Stowarzyszenie nie skorzystało, co przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują, ale co wiąże się z konsekwencją w postaci braku wykazania skutecznego złożenia wniosku. Na potwierdzenie złożenia wniosku Stowarzyszenie przedłożyło wydruki z własnej poczty elektronicznej

wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów oraz kserokopię pisma do home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przygotowanie i przesłanie fragmentów logów dokumentujących wysyłkę wiadomości elektronicznych m.in. w dniu 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. oraz wydruk odpowiedzi z działu obsługi klienta i wydruk logów na adres mailowy organu. Pisma te nie stanowią dowodów z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 244 k.p.c., nie potwierdzają również otrzymania przez organ wysłanych wiadomości.

Załączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Skarżący nie przedstawił jednak żadnego przekonującego dowodu, potwierdzającego wpływ wniosku do adresata, co świadczy o tym, że przedmiotowy wniosek mógł do organu nie dotrzeć. Złożone przez skarżącego fragmenty logów dokumentujących wysyłkę przedmiotowych zapytań stanowią jedynie dowód tego, że z serwera home.pl wysłano istotne dla sprawy zapytania na serwer z którego korzysta organ. Nie jest to jednak żaden dowód, iż na ten serwer wiadomość ta dotarła, a tym bardziej, iż dotarła ona na skrzynkę e-mailową organu, a więc do jego wiadomości. Tym samym brak jest dowodu na to, że organ otrzymał skutecznie przedmiotowe zapytania. Dodatkowo należy wskazać, że stosowanie przez użytkowników internetu programów antyspamowych nie jest czymś wyjątkowym. Sam skarżący wskazuje, iż posiada wiedzę, że część organów samorządowych stosuje tego rodzaju oprogramowanie. Tak więc powinien był liczyć się z taką możliwością i wobec braku odpowiedzi na zapytanie mailowe inną drogą zwrócić się do organu z wnioskiem lub monitem. Tym bardziej, że wysłanie licznych e-maili z danego adresu (a sam skarżący przyznał, że zwrócił się z wnioskami do wszystkich gmin w Polsce) zwiększa ryzyko uznania takich maili za spam przez oprogramowanie antyspamowe. Ponadto z przedłożonej przez organ administracji wraz z pismem z dnia 7 kwietnia 2015 r. informacji operatora sieci home.pl wynika, iż wiadomość od skarżącego Stowarzyszenie została sklasyfikowana jako spam i została umieszczona w folderze o takiej nazwie, przez co niekoniecznie była widoczna dla odbiorcy.

Wobec twierdzenia podmiotu zobowiązanego, iż do dnia złożenia skargi na bezczynność nie dysponował on wnioskiem skarżącego oraz w sytuacji braku dowodów jednoznacznie świadczących o dotarciu wniosku do adresata, należy stwierdzić, że podmiot zobowiązany obiektywnie nie mógł ustosunkować się do treści

żądania skarżącego i podjąć stosownych czynności, przewidzianych ustawowo dla trybu udostępnienia informacji publicznej. Wobec powyższego Sąd nie jest uprawniony do kontroli bezczynności organu we wskazanym zakresie, bowiem przed datą wniesienia skargi organ nie dysponował wnioskiem skarżącego, a więc nie był zobowiązany do podjęcia czynności z zakresu informacji publicznej. Warunkiem powstania po stronie organu obowiązku rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego w trybie art.10 u.d.i.p. jest skuteczne doręczenie tego wniosku organowi. Tylko w przypadku złożenia wniosku do organu Sąd ma możliwość oceny, czy organ pozostaje w bezczynności. W innym przypadku skarga na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej jest niedopuszczalna bowiem Sąd nie może domniemywać istnienia przedmiotu sprawy administracyjnej. Sąd nie bada, czy organ faktycznie pozostaje w bezczynności w sytuacji, w której organ wniosku wszczynającego postępowanie administracyjne nie otrzymał. Samo nadanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną nie przesądza jeszcze o dopuszczalności skargi na bezczynność organu. Dopiero data złożenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, do której załączono wniosek o udostępnienie informacji publicznej, stanowi datę początkową powstania obowiązku podjęcia działań z zakresu dostępu do informacji publicznej. Jak wynika z dokumentów przedstawionych w aktach sprawy, żądana informacja została skarżącemu przesłana po otrzymaniu przez organ wniosku, załączonego do skargi.

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

Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl). W tym przypadku zaistniała "inna przyczyna" w postaci przedwczesności skargi.

W tym stanie rzeczy sąd, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji. O zwrocie wpisu sądowego orzeczono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 P.p.s.a.



na oryginale właściwe podpisy

za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
SI. sekretarz sądowy

MZ