

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
Sędziowie		WSA Maciej Busz
		WSA Józef Maleszewski (spr.)
Protokolant	st.sekr.sąd.	Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Prezydenta Miasta Konina
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
postanawia

1. odrzucić skargę;
2. zwrócić skarżącemu Stowarzyszeniu Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem uiszczzonego wpisu sądowego.

z zgodność z oryginałem

Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

Na oryginale właściwe podpisy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Prezydenta Miasta Konina w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6.01.2014 r., co zdaniem skarżącego stanowi naruszenie przepisów 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 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 782 j.t. (zwanej dalej: u.d.i.p.).

Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6.01.2014, stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w dniu 6.01.2014 r. skarżący złożył drogą elektroniczną na adres pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych poleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt.
2. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom.
3. ilu bezdomnym psom / kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r.
4. jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt?
5. ponadto wniesiono o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Ponieważ w terminie przewidzianym przez art. 13 u.d.i.p. podmiot obowiązany do udostępnienia informacji w jakikolwiek sposób nie zareagował na wniosek, w dniu 12.02.2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany na adres um_konin@konet.pl). 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. Podkreślono jednocześnie, że do chwili wniesienia skargi na elektroniczny wniosek skarżącego odpowiedziało 85 % polskich gmin.

W ocenie skarżącego, Prezydent Miasta Konina dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Skarżący wskazał, że art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Szeroko argumentując podkreślono, że zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków w które zaangażowane są środki publiczne. Dlatego dane dotyczące wypełniania tego obowiązku stanowią informację publiczną. Taką wykładnię przedstawił także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.

W rozpatrywanej sprawie organ nie udostępnił żądanej informacji, jak również nie wydał decyzji odmownej określonej w art.16 ust.1 u.d.i.p.

Prezydent Miasta Konina w odpowiedzi na skargę wniósł o umorzenie postępowania. Wskazał, że po zapoznaniu się ze skargą uznał jej zasadność i pismem z dnia 13 stycznia 2015 r. udzielił skarżącemu odpowiedzi. Wyjaśnił jednocześnie, że wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. został umiejscowiony w systemie informatycznym w katalogu SPAM i nie był dostępny dla wydziału odpowiedzialnego za jego załatwienie. W związku ze złożeniem skargi przeprowadzono poszukiwania, na skutek których wniosek został odnaleziony.

W piśmie z dnia 6.03.2015 r. skarżący wskazał, że przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości zawierających przedmiotowy wniosek oraz monit obciążają wyłącznie organ. Do pisma tego załączono fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych z dnia 06.01.2014 r. i 12.02.2014 r. na adres um_konin@konet.pl.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 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 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014r., poz. 782, zwanej dalej 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 nie dotarł do właściwego wydziału i w systemie informatycznym urzędu zakwalifikowany został jako spam. 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. Skarżący nie ponawiał korespondencji mailowej z organem (za wyłączeniem pojedynczego, bezskutecznego monitu), nie zastosował innej formy doręczenia, jak np. platformy e-PUAP, bądź drogi pocztowej ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zwrotnego poświadczenia odbioru. 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 organ 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 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 wysyłanych wiadomości. Gdyby nawet mogły stanowić dowód w sprawie i tak potwierdzałyby jedynie dostarczenie wiadomości na serwer odbiorcy, co nie jest tożsame z dostarczeniem ich na pocztę elektroniczną organu. Regulując kwestie daty dostarczenia wniosku drogą elektroniczną ustawodawca wskazał np. a 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 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 243). Zgodnie z art. 2 pkt 43 ustawy prawo telekomunikacyjne 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.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne podmiot publiczny, organizując przetwarzanie danych w systemie teleinformatycznym, jest obowiązany zapewnić możliwość przekazywania danych również w postaci elektronicznej przez wymianę dokumentów elektronicznych związanych z załatwianiem spraw należących do jego zakresu działania, wykorzystując informatyczne nośniki danych lub środki komunikacji elektronicznej, zaś ust. 1a tegoż artykułu stanowi, że podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę.

Istotą doręczenia jest dostarczenie rzeczy adresatowi i uzyskanie potwierdzenia tego faktu. Urzędowe poświadczenie odbioru (UPO) jest automatycznie generowane przez system przyjmujący dokumenty elektroniczne - elektroniczną skrzynkę podawczą (ESP). Elektroniczna skrzynka podawcza przyjmuje wyłącznie przesyłki elektronicznie podpisane (a więc także zabezpieczone w sposób pozwalający rozpoznać jakiegokolwiek zmiany i zapewniający integralność), a więc działa za zasadach analogicznych do kancelarii, której pracownik przyjmujący korespondencję świadomie podejmuje decyzję o przyjęciu korespondencji lub o jej odrzuceniu. Negatywne zjawiska występujące obecnie w Internecie - takie jak np. spam - nie będą więc dotyczyć podmiotu publicznego, ponieważ spam nie jest elektronicznie podpisywany i w związku z tym nie zostanie przyjęty i wprowadzony do obiegu elektronicznego podmiotu publicznego. (C. Martysz, G. Szpor., K. Wojsyk Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz. ABC, 2007 r.)

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie jest składany według reguł przewidzianych postanowieniami art. 63 k.p.a., ponieważ unormowania tego aktu normatywnego w sprawach dotyczących udostępniania informacji publicznej mają ograniczone zastosowanie. Dopuszczalną formą złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest wykorzystanie zwykłej drogi elektronicznej, a nie opieranie się na rozwiązaniach przewidzianych w ramach postępowania administracyjnego. Możliwe

jest zatem skuteczne złożenie wniosku bez wykorzystania platformy ePUAP. W ocenie Sądu nie oznacza to jednak podzielenia stanowiska skarżącego.

Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2011 r. poz. 1216) w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń. Natomiast pisma skierowane na adres poczty elektronicznej podmiotu publicznego traktuje się jako przesyłki złożone w trybie niewymagającym potwierdzenia wniesienia podania (§ 9 ust. 1 tegoż rozporządzenia). Wybierając zatem taki tryb skarżący sam pozbawił się wiedzy (i w konsekwencji także możliwości wykazywania) czy i w jakim terminie jego podanie do organu dotarło. W takiej sytuacji winien był (leżało to w jego interesie) dołożyć należytej staranności w celu ustalenia czy wniosek do adresata dotarł. Za uczynienie zadość temu wymaganiu nie sposób uznać monitu z dnia 12 lutego 2014 r. wysłanego w takim samym trybie jak sam wniosek. Brak reakcji na monit nie skłonił skarżącego do żadnych działań przez ponad 10 miesięcy.

W ocenie Sądu należy przyjąć, że stosowanie przez użytkowników internetu filtrów antyspamowych jest usprawiedliwione i nie jest okolicznością wyjątkową. Skarżący stwierdził, że zwrócił się z tożsamymi wnioskami do wszystkich gmin w Polsce, a wysłanie setek czy tysięcy e-maili z danego adresu zwiększa ryzyko zakwalifikowania ich jako spamu. Przyjęcie w okolicznościach niniejszej sprawy, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej dotarł do adresata oznaczałoby przerzucenie na organ ryzyka związanego z wykorzystaniem przez wnioskodawcę innego trybu korespondencji niż ePUAP. De facto oznaczałoby też zobowiązanie do zaprzestania wykorzystywania oprogramowania antyspamowego, co w ocenie Sądu byłoby wymogiem zbyt daleko idącym i niesłużącym efektywnemu działaniu organu.

Wobec powyższego przyjąć należy, że do dnia złożenia skargi na bezczynność adresat nie dysponował faktycznie wnioskiem skarżącego, a zatem nie mógł ustosunkować się do treści żądania i podjąć stosownych czynności przewidzianych ustawowo dla trybu udostępnienia informacji publicznej. Nie doszło więc w ogóle do wszczęcia postępowania.

W takiej sytuacji 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 nie otrzymał.

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 skutecznego doręczenia 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

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

na oryginalne właściwe podpisy