



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 22 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Jolanta Górka

Sędziowie:

Sędzia WSA Mariola Jaroszevska(spr.)

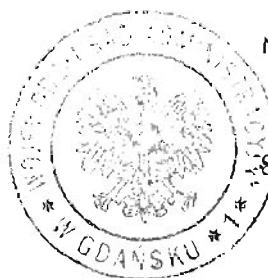
Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz

Protokolant

Starszy Sekretarz sądowy Marta Sankiewicz

po rozpoznaniu w dniu 22 kwietnia 2015 r. w Gdańsku na rozprawie  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na beczynność Burmistrza Miasta Kościerzyny  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność  
STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY  
*Anne Rusajczyk*

## UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, za pośrednictwem Burmistrza Miasta Kościerzyna, skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Kościerzyna. W skardze zawarło wniosek o stwierdzenie bezczynności organu oraz orzeczenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Jak wynika z uzasadnienia skargi i akt sprawy skarżące stowarzyszenie w dniu 6 stycznia 2014 r. skierowało do Burmistrza Miasta Kościerzyna, drogą elektroniczną na adres [urząd@koscierzyna.gda.pl](mailto:urząd@koscierzyna.gda.pl), wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Treść wniosku obejmowała następujące informacje:

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 wyłapywania/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 (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?

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

Następnie w dniu 9 lutego 2014 r. skarżące stowarzyszenie z uwagi na nieotrzymanie informacji publicznej, ponowiło drogą elektroniczną na ten sam adres żądanie udostępnienia informacji publicznej zawartej we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r.

W dniu 23 grudnia 2014 r. wniesiono skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Kościerzyna w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., zarzucając naruszenie przepisów art. 61 ust. 1 i 2 konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W uzasadnieniu skargi stowarzyszenie stwierdziło, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi jest realizacją ustawowych obowiązków gminy, w które zaangażowane są środki publiczne. Wobec tego wnioskowane informacje publiczne winny zostać udostępnione.

Odpowiadając na skargę Burmistrz Miasta Kościerzyna wniósł o jej oddalenie twierdząc, że w niniejszej sprawie nie miała miejsca zawiniona przez organ bezczynność w rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Według organu niezwłocznie po wniesieniu skargi w dniu 2 stycznia 2015 r. skarżącemu została udostępniona informacja publiczna zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. Jak wynika z treści odpowiedzi na skargę burmistrz podjął działania celem wyjaśnienia zaistniałej sytuacji. Z wyjaśnień informatyka zatrudnionego w Urzędzie Miasta wynika, że wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został zarejestrowany w Systemie Elektronicznej Obsługi Dokumentów Urzędu Miasta Kościerzyna, jak również nie znajduje się w skrzynce odbiorczej programu MS Outlook, który obsługuje skrzynkę [urząd@koscierzyna.gda.pl](mailto:urząd@koscierzyna.gda.pl). Z kolei wiadomość z dnia 9 lutego 2014 r. wysłana z konta [pomorskie@obrona-zwierzat.pl](mailto:pomorskie@obrona-zwierzat.pl) została zablokowana przez moduł antyspamowy, stąd też należy przypuszczać, że wiadomość skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. trafiła do folderu śmieci MS Outlook, który jest okresowo czyszczony. Z ustaleń organu wynikało zatem, że najprawdopodobniej z nieznanых przyczyn technicznych wiadomość z dnia 6 stycznia 2014 r. program odbiorczy umieścił w folderze śmieci, zaś wiadomość z dnia 9 lutego 2014 r. została potraktowana jako spam.

Według organu w takich okolicznościach brak udzielenia odpowiedzi na wiadomości w żaden sposób nie może być potraktowany jako zawiniona przez organ bezczynność, ponieważ ani Burmistrz Miasta Kościerzyna ani żaden z podległych mu urzędników nie miał świadomości złożonego wniosku.

Burmistrz wyjaśnił, że podjął czynności w celu zapobieżenia podobnym zdarzeniom w przyszłości poprzez dodanie na serwerze pocztowym wyjątku polegającego na traktowaniu wiadomości przychodzących z domeny [pomorskie@obrona-zwierzat.pl](mailto:pomorskie@obrona-zwierzat.pl) nie były traktowane jako spam.

W piśmie procesowym z dnia 13 lutego 2015 r. skarżące stowarzyszenie podtrzymało skargę, kwestionując stanowisko o zachowaniu staranności przez organ. Ponadto wyjaśnił skarżący dlaczego wysłał wiadomość na pocztę elektroniczną organu według adresu ujawnionego w BIP i świadomie nie korzysta z Elektronicznej Platformy

Usług Administracji Publicznej (ePUAP) uznając, że system ten obarczony jest wadami i dysfunkcyjny. Twierdzi, że to gminę a nie wnioskodawcę obarczają skutki tworzenia nieprzyjaznego środowiska dla skutecznego doręczania wiadomości elektronicznych. W kolejnym piśmie procesowym, z dnia 28 lutego 2015 r., skarżący powołuje się na otrzymane od operatora usługi hostingowej fragmenty logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych z dnia 6 stycznia 2014 r. i 9 lutego 2014 r., z których według niego wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśli przepisów art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) kontrola ta obejmuje również bezczynność organów, a w przypadku informacji publicznej także innych podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

Przez bezczynność należy rozumieć sytuację, w której dany podmiot, mimo ciążącego na nim obowiązku, w terminie ustalonym przez obowiązujące przepisy nie podjął jakichkolwiek czynności w sprawie lub gdy wprowadził prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go wydaniem w terminie stosownego aktu lub nie podjął właściwej czynności. Wniesienie skargi na tak rozumianą bezczynność jest uzasadnione nie tylko w razie niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także i w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie ocenił, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania aktu. Bezczynność na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782), zwanej dalej ustawą, polega na tym, że organ lub inny podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej poprzez podjęcie czynności materialno-technicznej nie podejmuje tej czynności, ani nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Tylko w przypadkach, gdy żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, w posiadaniu organu nie znajduje się żądana informacja publiczna, bądź zachodzą przesłanki określone w art. 1 ust. 2 ustawy, załatwienie sprawy może nastąpić poprzez pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie informacji.

Niniejsza skarga spełnia formalne wymogi jej dopuszczalności, bowiem w sprawach skarg na bezczynność organu lub innego podmiotu zobowiązanego na gruncie ustawy nie ma wymogu wyczerpania środków zaskarżenia określonego w art. 52 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przedmiotową skargą Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zwalcza bezczynność Burmistrza Miasta Kościerzyna w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej działań realizowanych przez miasto w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, żądanej przez skarżące stowarzyszenie we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. złożonym drogą elektroniczną (ponowionym w ten sam sposób w dniu 9 lutego 2014 r.).

Nie budzi wątpliwości, że Burmistrz Miasta Kościerzyna jako organ jednostki samorządu terytorialnego jest podmiotem zobowiązanym w świetle art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu.

Jest także poza sporem, że przedmiotowy wniosek dotyczył informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, która podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. W utrwalonym już orzecznictwie sądowoadministracyjnym za informację publiczną uznaje się każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną 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. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (lit. c) oraz o majątku, którym dysponują (lit. f). Natomiast w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c) ustawy mowa jest o udostępnieniu informacji publicznej o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 18 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) określa domniemanie właściwości rady gminy do załatwiania spraw mieszczących się w zakresie działania gminy. Gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania, jak również do załatwiania takich zadań i kompetencji, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, a które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych

o charakterze lokalnym. Z kolei art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) stanowi, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin.

Oznacza to, że żądane przez skarżące stowarzyszenie informacje odnoszące się do sposobu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wylapywania oraz danych o umowach zawieranych przez gminę w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r. mają charakter informacji publicznej, gdyż dotyczą sposobu dysponowania środkami publicznymi na realizację zadań ustawowych.

Z tego zatem wynikałby obowiązek organu załatwienia wniosku skarżącego stowarzyszenia w sposób określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek (art. 10 ustawy) następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy). Stosownie do treści art. 14 ust. 1 ustawy udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępniania informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Forma wniosku jest dowolna: może być zarówno pisemna jak i ustna, a także elektroniczna. Na organie władzy publicznej lub innym podmiocie spoczywa wówczas obowiązek rozpatrzenia takiego wniosku na podstawie ustawowych przesłanek regulujących dostęp do informacji publicznej i w terminie wskazanym w ustawie. Wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, dotyczy to zarówno wniosku pisemnego jak i składanego drogą elektroniczną. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., gdyż na tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosku nie trzeba uzasadniać, bowiem art. 2 ust. 2 tej ustawy zwalnia osobę wykonującą prawo do informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego (wyjątek dotyczy jedynie uzyskania informacji przetworzonej – art. 3 ust. 1 pkt 1). Niemniej minimalne wymogi odnośnie takiego wniosku muszą obejmować jasne sformułowanie, z którego wynika, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej, niezbędne jest bowiem wykazanie, że żądana

informacja ma charakter informacji publicznej. Wola podmiotu korzystającego z prawa dostępu do informacji publicznej w tym przedmiocie musi być jednoznacznie wyrażona. Tylko bowiem wówczas organ, do którego skierowano wniosek i wniosek ten do niego dotarł, ma obowiązek jego rozpatrzenia w trybie i na warunkach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Taka sytuacja nie wystąpiła w niniejszej sprawie, w której przedmiotem sporu jest, czy opisany wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. (ponowiony w dniu 9 lutego 2014 r.) został przez stowarzyszenie skutecznie złożony.

Stowarzyszenie wykazywało, że złożyło wniosek za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 6 stycznia 2014 r. i następnie monitowało również za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 9 lutego 2014 r., na adres urzędu gminy podany w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ twierdzi natomiast, że żadna z tych wiadomości elektronicznych nie dotarła bezpośrednio, bowiem według ustaleń nie zostały one zarejestrowane w Systemie Elektronicznej Obsługi Dokumentów Urzędu Miasta Kościerzyna, nie znajdują się w skrzynce odbiorczej programu MS Outlook, który obsługuje skrzynkę [urząd@koscierzyna.qda.pl](mailto:urząd@koscierzyna.qda.pl), nadto wniosek z dnia 9 lutego 2014 r. został zablokowany przez moduł antyspamowy. Według organu zatem wniosek pierwotny trafił do okresowo oczyszczanego folderu śmieci MS Outlook, a następny tej samej treści został potraktowany jako spam.

Mimo jednak twierdzeń skarżącego sąd podziela stanowisko organu, zgodnie z którym burmistrz nie odebrał przesłanych drogą elektroniczną obu wiadomości zawierających to samo żądanie, z przyczyn niezależnych od organu i sposobu organizacji komunikacji elektronicznej. Oznacza to tym samym, że skoro nie zapoznał się z wnioskiem to nie mógł udostępnić żądanych informacji według zasad określonych w ustawie. Powoływany przez skarżące stowarzyszenie jako dowód wydruk operatora usługi hostingowej - home.pl S.A. i logi transmisji (zob. karta 30-33) potwierdza jedynie dotarcie wiadomości wysłanej z adresu elektronicznego nadawcy do systemu teleinformatycznego odbiorcy na serwer organu. Nie oznacza to natomiast dostarczenia wiadomości na pocztę elektroniczną organu. Tym samym brak jest w niniejszej sprawie dowodu, że organ wiadomość otrzymał w taki sposób, by móc się z nią zapoznać. Pomiędzy dotarciem informacji na serwer pocztowy odbiorcy a jej otrzymaniem na urządzeniu końcowym system informatyczny może stosować tego rodzaju filtry i programy antywirusowe, które wyeliminują otrzymywane wiadomości jeszcze przed skierowaniem ich do odbiorcy. Takie

wiadomości traktowane jako tzw. „spamy” w ogóle nie docierają do odbiorcy, ewentualnie kierowane są do folderu „śmieci”, systematycznie i automatycznie oczyszczanego.

W opisanej sytuacji brak jest okoliczności, które potwierdzałyby otrzymanie spornego wniosku przez organ, a jednocześnie sąd nie zauważa po stronie skarżonego organu nieprawidłowości i celowego działania polegającego na blokowaniu wpływu elektronicznej korespondencji od skarżącego stowarzyszenia.

Należy nadmienić, że stowarzyszenie wyjaśniło przyczynę świadomego niewykorzystywania dostępnego na stronie organu sposobu doręczeń przez system ePUAP, umożliwiający jednocześnie uzyskanie elektronicznego poświadczenia odbioru korespondencji. Chociaż w świetle przepisów ustawy nie ma takiego obowiązku, to jednak wybór tej właśnie, tak krytycznie ocenionej drogi elektronicznego przesyłu wiadomości, zapewniłby bezpieczne dotarcie korespondencji do organu.

Wyjaśnia się też, że zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 243 i 827). Zgodnie z art. 2 pkt 43 tej ostatniej ustawy 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. Tym samym dotarcie do serwera odbiorcy, na co powołuje się skarżący, nie jest równoznaczne z odbiorem wiadomości przez jej adresata na urządzeniu końcowym.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznał zatem, że nie ma dowodów potwierdzających otrzymanie przez Burmistrza Miasta Kościerzyna wniosku stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r., powtórnego również nieotrzymanym wnioskiem z dnia 9 lutego 2014 r. Oznacza to, że organ nie pozostawał w dniu wniesienia skargi w bezczynności w rozpoznaniu przedmiotowego wniosku, a wykonanie tej czynności materialno-technicznej po wniesieniu skargi było w tych okolicznościach prawnie obojętne.



Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę jako niezasadną oddalił.



na oryginalne właściwe podpisy

Za zgodność  
STARSZY  
SEKRETARZ SĄDOWY

*Anna Rusajczyk*