

POSTANOWIENIE

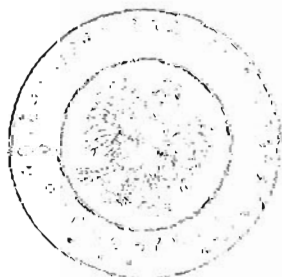
Dnia 25 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia WSA Renata Owczarzak
Sędziowie:	sędzia WSA Wojciech Jarzembski sędzia WSA Małgorzata Włodarska (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Jacek Grzegorzewski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Mroczka
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
postanawia:

1. odrzucić skargę,
2. zwrócić ze Skarbu Państwa (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy) na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie uiszczony wpis w kwocie 100 (sto) zł.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Jakub Bogdanowski

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Jakub Bogdanowski, the senior court secretary.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 23 grudnia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Wniosło jednocześnie o stwierdzenie, że bezczynność 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 według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi wskazano, iż w dniu 6 stycznia 2014 r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza (na adres urząd@mrocza.pl pobrany ze strony Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Mrocza) wniosek o udostępnienie informacji 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 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) udostępnienia 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, bezczynności biorąc pod uwagę okres (niecały rok) jaki upłynął od złożenia wniosku.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Mrocza wniósł o odrzucenie skargi oraz obciążenie skarżącego kosztami postępowania. Wyjaśnił, że oprócz wniosków przesłanych przez Stowarzyszenie na adres urząd@mrocza.pl skarżący nie zwracał się w żadnej formie pisemnej do organu, a do dnia wniesienia skargi nie była prowadzona żadna korespondencja, w tym korespondencja o charakterze wezwania do usunięcia naruszenia prawa. W opinii organu skarżące Stowarzyszenie winno najpierw wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa, po czym w terminie 60 dni uprawnione było do wniesienia skargi. Niezależnie od powyższego organ wskazał, iż nie zamierzał uchylać się od udzielenia w terminie informacji publicznej w zakresie wskazanym we wniosku skarżącego. Według organu przyczyną nieustosunkowania się do wniosku i monitu skarżącego Stowarzyszenia był fakt niedostarczenia wiadomości elektronicznych na skrzynkę organu. Organ wskazał, że skarżące Stowarzyszenie załączyło do skargi wydruk własnej poczty elektronicznej, jednak nie dołączyło opotwierdzenia doręczenia korespondencji – nieotrzymanie przedmiotowych wiadomości mogło być spowodowane, jak wskazuje, restrykcjami i zabezpieczeniami antyspamowymi serwera obsługującego skrzynkę poczty elektronicznej organu. Nadmieniał ponadto, że zakres żądanej informacji nie powoduje po stronie organu podejmowania skomplikowanych analiz ani działań nadmiernie obciążających pracę urzędu; że z podobnymi wnioskami skarżące Stowarzyszenie zwraca się od kilku lat i wnioskowane informacje są udostępniane; oraz, że po powzięciu wiadomości o treści wniosku, z chwilą dostarczenia go w załączeniu skargi, wnioskowaną informację przekazał.

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 (tekst jednolity: 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 powyższego 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 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 zatem 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 mailową na adres urząd@mroczka.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 mailową na wskazany adres. Organ utrzymuje natomiast, że nie otrzymał ani wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., ani ponaglenia datowanego na dzień 9 lutego 2014 r.

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 jemu 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 udostępnienia 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 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, 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 w postaci skanów okien wiadomości elektronicznych (k. 5 i 6 akt sądowych) nie wynika, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego. Załączony do skargi wydruk zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu.

Podobnie ocenić należy materiały przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie w uzupełnieniu skargi przesłanym pismem z dnia 11 marca 2015 r. (k. 36 akt sądowych). Stowarzyszenie przedłożyło dokumenty od operatora usługi hostingowej, w tym fragmenty logów dokumentujących transmisję (k. 37-39 akt sądowych), które w jej ocenie potwierdzają skuteczne potwierdzenie doręczenia wiadomości na serwer odbiorcy. Stanowiska tego jednak Sąd nie podziela, stwierdzając, że przedstawione dokumenty nie posiadają waloru dowodowego (nieopisane, niepodpisane przez autora wydruki), a nadto potwierdzić mogą wyłącznie wysłanie wiadomości elektronicznych, a nie ich skuteczne doręczenie adresatowi. Z pewnością nie uprawdopodobniają doręczenia w dniu 6 stycznia 2014 r. organowi spornego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

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 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 wnioski zwykłą pocztą mailową (mając również możliwość doręczenia wniosku drogą pocztową). 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 orzekającego 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 skarżącego, lecz strona skarżąca.

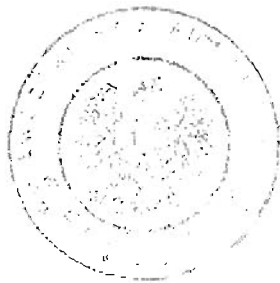
Zgodnie z oświadczeniem obsługującego Urząd informatyka (k. 13 akt sądowych), możliwą przyczyną niedotrzymywania wiadomości emaliowych mogły być restrykcje i zabezpieczenia serwera pocztowego obsługującego skrzynkę pocztową organu – adres emaliowy nadawcy mógł być umieszczony na czarnej liście, jako adres potencjalnie groźny, a wiadomości z niego wysyłane nie były dopuszczane do skrzynki mailowej, z włączeniem folderu przeznaczonego na spam. W ocenie Sądu powyższa argumentacja zasługuje na uwzględnienie. Nie powinno podlegać dyskusji, że stosowanie filtrów antyspamowych to powszechna forma ochrony skrzynek pocztowych przed wysyłanymi masowo wiadomościami zawierającymi najczęściej reklamy.

Czynienie z tej praktyki zarzutu wobec organu wydaje się całkowicie bezpodstawne, 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. Z racji 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 mailowego. W związku z powyższym zrozumiałą 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 sądowoadministracyjnego. Wobec powyższego stwierdzić należy, że w przedstawionym stanie faktycznym skarga na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza jest niedopuszczalna (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 z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 115/14 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). 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. Pomimo to jednak podkreślić należy, że z odpowiedzi na skargę wynika, iż żądana informacja została skarżącemu Stowarzyszeniu niezwłocznie udostępniona zgodnie z treścią wniosku.

Wobec tego, iż nie można uznać, by skarga na bezczynność została poprzedzona skutecznie doręczonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, rzeczoną skargę należało uznać za przedwczesną i odrzucić ją na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. O zwrocie wpisu orzeczono na mocy art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
sędzi, sekcja sądowa Jakub Jagodziński

J. Jagodziński