

Sygn. akt IV SAB/Po 25/15

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 Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
postanawia

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

Za 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 Burmistrza Miasta i Gminy Odolanów 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 sekretariat@odolanow.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, Burmistrz Miasta i Gminy Odolanów 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.

Burmistrz Miasta i Gminy Odolanów w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, gdyż wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w przedmiotowym zakresie nie wpłynął do urzędu.

W piśmie z dnia 2.03.2015 r. skarżący wskazał, że do składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a więc może on zostać przesłany drogą elektroniczną. W tym zakresie skarżący powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Skarżący podkreślił, 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 sekretariat@odolanow.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 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 przmiot informacji publicznej.

Skarżący nie wykazał natomiast, by dochował należytej staranności w dostarczeniu przedmiotowego zapytania do organu. skarżący nie wyjaśnił dlaczego nie ponawiał korespondencji mailowej z organem (za wyłączeniem pojedynczego, bezskutecznego monitu), a w szczególności dlaczego nie zastosował - wobec braku reakcji - innej formy doręczenia, jak np. platformy e-PUAP, bądź drogi pocztowej ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zwrotnego poświadczenia odbioru. Podkreślić należy także, że skarżący nie korzystając z systemu e-PUAP świadomie pozbawił się potencjalnej możliwości uzyskania potwierdzenia odbioru korespondencji elektronicznej. Wbrew stanowisku skarżącego w ocenie Sądu orzekającego to obowiązkiem skarżącego było i w jego interesie leżało skuteczne doręczenie przedmiotowych zapytań organowi. Tymczasem skarżący 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.

Z nadesłanych do Sądu dokumentów w postaci wydruku z poczty elektronicznej zarówno przez skarżącego, jak i organu nie wynika, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego. 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. Tak więc skarżący 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.

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. Nie doszło bowiem w ogóle do wszczęcia postępowania.

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 beczynności. W innym przypadku skarga na beczynność 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 beczynności 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 beczynność 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.

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 beczynności, 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.

Za zgodność z oryginałem

Teresa Zaborowska
st. sekretarz sądowy

Na oryginale właściwe podpisy