

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2015r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędzia WSA Ewa Osipuk (spr.)

Sędzia WSA Hanna Raszkowska

specjalista Jakub Borowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2015r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenie Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta Pieniężna
w udostępnieniu informacji publicznej
oddala skargę.



UZASADNIENIE

W skardze, złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie (dalej powoływane jako: „Stowarzyszenie”), zarzuciło Burmistrzowi Miasta Pieniężna beczynność w rozpoznaniu swojego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Skarżący wniósł jednocześnie o stwierdzenie, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem strony oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Stowarzyszenie podało, że w dniu 6 stycznia 2014 r. skierowało do organu drogą elektroniczną (na adres: urząd@pieniezno.pl) wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez wskazanie, z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wylapywania, odławiania bezdomnych zwierząt oraz zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom; ponadto ilu bezdomnym psom i kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r. (z wyłączeniem zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich) oraz jaki był w tym roku koszt realizacji całego zadania, przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wylapywanie, odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne). Strona wniosła także o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r. Skarżący podał, że z uwagi na brak reakcji organu na powyższy wniosek, w dniu 9 lutego 2014 r., również drogą elektroniczną, ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany został na ten sam adres). Do dnia złożenia skargi, organ nie udostępnił wnioskowanej informacji, ani nie wydał w tym przedmiocie decyzji. W ocenie strony, Burmistrz Miasta Pieniężno dopuścił się rażącej beczynności, biorąc pod uwagę czas, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej odrzucenie. W uzasadnieniu wskazał, że organ jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, o ile wniosek w tym przedmiocie został złożony. Zaznaczył, że skuteczne wniesienie wniosku w formie elektronicznej polega na wysłaniu podania na adres poczty elektronicznej (z rozszerzeniem "gov.pl", zastrzeżonym dla organów administracji publicznej). Wywodził z art. 14 § 1 i art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U.

z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), dalej powoływanej jako „K.p.a.”, że uzależniają one skuteczność wniesienia podania od dokonania tego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Burmistrz stwierdził, że nie otrzymał ani wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., ani monitu z dnia 9 lutego 2014 r. Podkreślił, że do skargi strona nie dołączyła dowodu przyjęcia podania, ani nawet dowodu nadania podania na adres podany w skardze. Skarżący ograniczył się jedynie do wydruku zawierającego wniosek z wpisanym adresem organu.

W piśmie procesowym z dnia 20 stycznia 2015 r. skarżący podał m.in., że do elektronicznej wysyłki wniosków używał programu pocztowego, z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości. Wyjaśnił, że świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), gdyż jest to system teleinformatyczny wadliwy i działa wyłącznie na starych systemach operacyjnych, a firma Microsoft od dnia 8 kwietnia 2014 r. zaprzestała wsparcia technologicznego dla systemu Windows XP. Podkreślił, że wysłał wniosek na oficjalny elektroniczny adres pocztowy, widniejący na gminnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Dodał, że na elektroniczny wniosek skarżącego, skierowany do 2479 gmin odpowiedziało 85%, co dowodzi, że przyczyny niedoręczenia wiadomości, zawierającej wniosek, nie leżą po stronie skarżącego. Stwierdził, że niektóre gminy instalują na swoich skrzynkach pocztowych zaawansowane programy antyspamowe i antywirusowe.

Następnie, skarżący w uzupełnieniu skargi, nadesłał uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze skarżący posiada konto poczty elektronicznej home.pl, fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w dniu 6 stycznia 2014 r. i 09.02.2014 r. na adres „urząd@pieniezno.pl”. Skarżący stwierdził, że z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy.

Na rozprawie w dniu 5 marca 2015 r. pełnomocnik organu złożył pisemne oświadczenie Burmistrza Pieniężna, że Gmina Pieniężno nie używa zabezpieczeń, w szczególności filtrów antyspamowych, które mogłyby usunąć korespondencję elektroniczną wystosowaną przez skarżącego. Oświadczył również, że Gmina Pieniężno nie posiada korespondencji elektronicznej od skarżącego z dnia 6 stycznia i 9 lutego 2014 r. Pełnomocnik stwierdził ponadto, że potwierdzenie, które załączono przy piśmie z dnia 28 lutego 2015 r., nie świadczy o wpłynięciu wniosku Stowarzyszenia na serwer Gminy. Z treści pisma operatora usługi hostingowej wynika, że wiadomość została jedynie

Sygn. akt II SAB/OI 3/15

wysłana, ale nie odebrana. Podniósł, że w informacji załączonej do skargi, brak jest nazwy odbiorcy zarówno we wniosku, jak i monicie z dnia 9 lutego 2014 r. Wskazał, że wszystkie dotychczas złożone przez skarżącego do Gminy wnioski były załatwiane. Wcześniejsze wnioski wpływały jednak za pośrednictwem operatora pocztowego Poczta Polska, bez potwierdzenia odbioru. Wyjaśnił, że w skrzynce odbiorczej, Gmina nie ma informacji o wniosku z dnia 6 stycznia i 9 lutego 2014 r. Podkreślił, że przedmiotowych wniosków nie odnaleziono na serwerze odbiorczym Urzędu Gminy. Zaznaczył, że Gmina poszukiwała złożonych wniosków na serwerze głównym oraz na zapasowym, jednak nie odnaleziono ich, co oznacza, że nie wpłynęły. Dodał, że wcześniej z tym podmiotem była prowadzona korespondencja elektroniczna, która także dotyczyła informacji związanych ze zwierzętami.

W dniu 6 stycznia 2015 r. do Sądu wpłynęło pismo organu, stanowiące odpowiedź na zarządzenie Sądu, że z adresu warminskie@obrona-zwierzat.pl do administratora serwera Urzędu nie wpłynęła w dniu 6 stycznia jakakolwiek wiadomość.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów. W myśl 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 z późn. zm.), skarga na bezczynność organu administracji przysługuje w sprawach, w których mogą być wydawane decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt. 1, 2 i 3 powołanej ustawy) oraz w tych sprawach, w których mogą być wydawane akty lub podejmowane czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 tej ustawy).

W piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub, gdy wprowadzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności (zob. T. Woś, H. Krysiak-Molczyk

i M. Romańska, Komentarz do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2005, s. 86; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 66/09). Dodać należy, że wniesienie skargi na "milczenie władzy" jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania aktu (zob. J. P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006, s. 37). Dla uznania bezczynności konieczne jest zatem ustalenie, że organ administracyjny zobowiązany był na podstawie przepisów prawa do wydania decyzji lub innego aktu albo do podjęcia określonych czynności. Skarga na bezczynność ma bowiem spowodować podjęcie czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej przez zobowiązany podmiot, który takiej czynności nie podejmuje.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zm.), zwanej dalej „u.d.i.p.”, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek, a informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Z cytowanych przepisów wynika, że pisemny wniosek składany w trybie tej ustawy nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Nie stanowi on bowiem podania w rozumieniu art. 63 K.p.a., gdyż na tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów K.p.a. Wniosku nie trzeba też uzasadniać, bo art. 2 ust. 2 u.d.i.p. zwalnia osobę wykonującą prawo do informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego (z wyłączeniem żądania uzyskania informacji przetworzonej - art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Z uwagi na powyższe, uzasadnione jest twierdzenie, że wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego jasno, co jest przedmiotem wniosku. Za wniosek pisemny należy uznać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną, także wówczas, gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Do udzielenia informacji publicznej prostej nie jest bowiem niezbędna pełna identyfikacja wnioskodawcy, skoro wnioskodawca nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać taką informację.

Błędne jest zatem stanowisko organu administracji, że skuteczność złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej środkami komunikacji elektronicznej

uwarunkowana jest dokonaniem tej czynności wyłącznie przez platformę ePUAP, elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2014 r., poz. 1114) lub na adres poczty elektronicznej z rozszerzeniem „gov.pl”. Należy też zaznaczyć, że skarżący mógł złożyć wniosek o udzielenie informacji publicznej w formie elektronicznej na adres, wskazany na stronie BIP Urzędu.

Należy jednak przyznać, że skorzystanie z powyższych form, które pozwalają na uzyskanie potwierdzenia odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego przez organ administracji, świadczyłoby o dochowaniu przez wnioskodawcę wymaganej staranności. Natomiast bezsporne ustalenie, że wniosek o udzielenie informacji publicznej dotarł do właściwego organu stanowi warunek oceny, czy w danej sprawie zaistniała zarzucana bezczynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jednocześnie przyjąć należy, że ciężar wykazania powyższej okoliczności - w razie wystąpienia w tym zakresie sporu między stronami - ciąży na stronie skarżącej jako podmiocie, który wywodzi z niej określone skutki prawne. Zaznaczyć przy tym należy, że dowodem takim nie może być oświadczenie strony, że dopełniła określonej czynności w podanym terminie.

W niniejszej sprawie, skarżący twierdzi, że skutecznie złożył wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. do organu drogą elektroniczną. Jako dowód na powyższe, załączył do skargi wydruk, z którego wynika, że w dniu 6 stycznia 2014 r. sporządził wniosek o udzielenie informacji publicznej, adresowany do kilkunastu podmiotów. Ponadto, do pisma z dnia 28 lutego 2015 r., skarżący dołączył wiadomość od operatora usługi hostingowej „home.pl” S.A., do którego zwrócił się w piśmie z dnia 17 lutego 2015 r. o przygotowanie i przesłanie fragmentów logów, dokumentujących wysyłkę m.in. spornego wniosku i monitu z 9 lutego 2014 r. Wbrew stanowisku skarżącego, z powyższych pism nie wynika, że przedmiotowy wniosek został odebrany przez skrzynkę elektroniczną organu, lecz wynika tylko, że został on wysłany.

Burmistrz Pieniężna oświadczył natomiast, że Gmina Pieniężno nie posiada korespondencji elektronicznej od skarżącego z dnia 6 stycznia i 9 lutego 2014 r. Pełnomocnik organu oświadczył na rozprawie przed tut. Sądem, że na serwerze odbiorczym Urzędu Gminy nie odnaleziono przedmiotowego wniosku. Gmina poszukiwała złożonych wniosków na serwerze głównym i zapasowym, jednak nie odnaleziono ich, co

oznacza, że nie wpłynęły.

Skarżący nie udowodnił prawdziwości zarzutu zainstalowania przez organ gminy zabezpieczeń antyspamowych i antywirusowych, które skutkowałyby usunięciem doręczonej wiadomości przed jej przeczytaniem. Jak natomiast oświadczył Burmistrz Pieniężna, Gmina Pieniężno nie używa zabezpieczeń, w szczególności filtrów antyspamowych, które mogłyby usunąć korespondencję elektroniczną, wysłaną przez skarżącego. Z faktu, że większość adresatów elektronicznego wniosku o udzielenie informacji publicznej udzieliło odpowiedzi, nie można wywodzić, że organ celowo zainstalował blokadę, w celu uniemożliwienia skarżącemu skutecznego złożenia wniosku. Gdyby rzeczywiście wiadomość od skarżącego wpłynęła na serwer poczty przychodzącej organu, a następnie została zakwalifikowana jako spam, wówczas zasadny byłby zarzut bezczynności. Brak wiedzy organu o złożeniu wniosku byłby w takiej sytuacji zawiniony. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że – jak oświadczył pełnomocnik organu- Gmina prowadziła wcześniej ze skarżącym Stowarzyszeniem korespondencję elektroniczną, dotyczącą także informacji związanych ze zwierzętami, a Gmina udzielała odpowiedzi Stowarzyszeniu na składane uprzednio wnioski, które jednak wnoszone były za pośrednictwem operatora pocztowego, bez potwierdzenia odbioru.

Niezrozumiała jest argumentacja Stowarzyszenia, że świadomie nie korzystał on z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), gdyż – w ocenie skarżącego- jest to system teleinformatyczny wadliwy i działa na starych systemach operacyjnych, a firma Microsoft od dnia 8 kwietnia 2014 r. zaprzestała wsparcia technologicznego dla systemu Windows XP, skoro przedmiotowy wniosek miał być wysłany w dniu 6 stycznia 2014 r., a ponaglenie – w dniu 9 lutego 2014 r. Dodać należy, że nadanie wniosku na adres poczty elektronicznej, która nie generuje poświadczenia odbioru, w praktyce pozbawia zainteresowanego urzędowego dowodu dokonania czynności.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd przyjął, że skarżący nie wykazał, że wniosek o udzielenie informacji publicznej został skutecznie doręczony Burmistrzowi Pieniężna. Sąd nie miał bowiem podstaw, żeby nie dać wiary twierdzeniom organu, że nie otrzymał on wniosku Stowarzyszenia, tym bardziej, że skarżący nie przedstawił bezspornego dowodu, że wniosek ten rzeczywiście wpłynął na serwer organu gminy lub, że został zakwalifikowany jako spam.

Sygn. akt II SAB/OI 3/15

W konsekwencji skarżący nie wykazał, że na dzień wniesienia skargi organ pozostawał w bezczynności.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę, jako niezasadną, na podstawie art. 151 p.p.s.a.

