



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Ewa Kręcichowst-Durchowska (spr.)
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Maciej Busz
Protokolant		st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta Wągrowca
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ref. staz
Donata Starosta

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Wągrowca w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r., co w ocenie skarżącego stanowi naruszenie 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 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782). Skarżący wniósł o stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i zobowiązanie strony przeciwnej 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.

Skarżące Stowarzyszenie wyjaśniło, że od kilku lat uczestniczy w projekcie Biura Ochrony Zwierząt przy Fundacji dla Zwierząt ARGOS, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W związku z tym w dniu 6 stycznia 2014 r. skierował do organu, drogą elektroniczną wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez wskazanie:

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

W ocenie skarżącego zapewnienie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego też wszelkie dane dotyczące wypełniania tego obowiązku stanowią informację publiczną. Podobnie treść umów zawartych przez gminę do wykonania ustawowego

zadania stanowi informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne.

Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r., w dniu 12 lutego 2014 r. skarżący, drogą elektroniczną, ponowił żądanie udostępnienia informacji. Jednakże, do dnia złożenia skargi, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że nie otrzymał wniosku ani monitu.

W piśmie procesowym z dnia 8 marca 2015 r. skarżący wskazał ponadto, że z informacji uzyskanych od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada konto poczty elektronicznej – home.pl S.A. wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy a zatem przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości obciążają wyłącznie organ gminy.

Na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r. pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi oświadczając, że po przeszukaniu przez informatyków skrzynki mailowej miasta nie znaleziono wniosku ani monitu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z 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.– dalej „Ppsa”), kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. rozpatrywanie skarg na bezczynność organów. W takich przypadkach, kontroli poddany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie w określonym przez prawo terminie. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie mają znaczenia powody, dla jakich akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, jak również, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na bezczynność przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" (bierności) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu. Wówczas sąd zobligowany jest do rozpoznania skargi i rozstrzygnięcia,

czy żądana informacja jest informacją publiczną, i czy rzeczywiście wnioskodawca mógł skutecznie domagać się jej udostępnienia. Należy w tym miejscu podkreślić, że aby można było uznać, iż nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej – także tej, której organ faktycznie nie posiada – podmiot zobowiązany do jej udzielenia w formie uregulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej powinien wypowiedzieć się w tym przedmiocie „zwykłym” pismem. Tylko w takim przypadku uwolni się od zarzutu bezczynności w sprawie. Identycznie powinien postąpić w sytuacji, gdy posiada żądane informacje, lecz z uwagi na ograniczenia dostępu nie może ich udostępnić (zob. wyrok NSA z 17.04.2013 r., I OSK 3109/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA"), albo gdy podlegają one udostępnieniu w innym, niż przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej, trybie.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 257 ze zm. dalej „Kpa”) stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, a zatem przepisy Kpa nie mają zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. Wprawdzie art. 52 § 3 Ppsa stanowi, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jednak bezczynność nie wchodzi w zakres pojęcia "akty lub czynności", a skoro ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym przez organy w ramach udzielania informacji publicznej (poza odwołaniem od decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania), należy uznać, że skarga na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 Ppsa (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545 – wyrok dostępny w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Uznając, że niniejsza skarga jest dopuszczalna stwierdzić należy, iż jej przedmiotem jest bezczynność Burmistrza Miasta Wągrowca w udostępnieniu skarżącemu informacji określonych we wniosku wysłanym pocztą elektroniczną na

adres na adres miasto@wagrowiec.pl w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856) należy do zadań własnych gminy.

W niniejszej sprawie bezsporne było, że żądana przez stowarzyszenie informacja stanowił informację publiczną a także, że Burmistrz Miasta jako organ gminy należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

W przedmiotowej sprawie sporne okazały się nie tyle kwestie związane z ustaleniem czy żądane informacje są informacjami publicznymi, ale ustalenie czy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez stowarzyszenie skutecznie złożony.

Stosownie do treści art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej co do udzielenia informacji publicznej, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium przewidziano tryb wnioskowy. 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. Pisemny wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 Kpa, gdyż na tym etapie postępowania nie stosuje się przepisów Kpa. 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 ustawy). 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 ma obowiązek jego rozpatrzenia w trybie i na warunkach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wniosek musi dotrzeć do adresata.

Stowarzyszenie wskazywało, że złożyło wniosek za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 6 stycznia 2014 r. i następnie monitowało ten wniosek, również za

pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 12 lutego 2014 r., na adres urzędu gminy podany w Biuletynie Informacji Publicznej.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał że takiego wniosku ani monitu w ogóle nie otrzymał. Powyższe organ potwierdził na rozprawie wskazując dodatkowo, że informatycy przeszukali skrzynki mailowe miasta i nie znaleźli wniosku ani monitu. Organ wskazał również, że w dniu 4 stycznia 2015 r. wpłynął podobny wniosek na który niezwłocznie została udzielona odpowiedź.

Kwestia ta była o tyle istotna, że beczynność zachodzi tylko wówczas, gdy organ nie wydał decyzji lub nie podjął czynności w sytuacji, gdy miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie.

Ustawodawca w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazał, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany 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. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zatem skoro organ twierdzi, że wniosku nie otrzymał, to w takiej sytuacji ciężar wykazania, że wniosek złożony został skutecznie obciąża wnioskodawcę. Trudno bowiem wymagać, by organ wykazywał, że nie otrzymał wniosku. 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/nadanie 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 Kpa). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, że i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżące stowarzyszenie nie skorzystało, co przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują, ale 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 wydruk maila od home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przesłaniu archiwum z logami transmisji.

W ocenie Sądu Informacja działu obsługi klienta operatora usługi hostingowej - home.pl S.A. i logi transmisji potwierdzają jedynie, że wniosek skarżącego dotarł do systemu teleinformatycznego odbiorcy do serwera pocztowego organu. Z potwierdzenia wynika tylko tyle, że wniosek skarżącego został wysłany z jego adresu mailowego i dotarł na serwer pocztowy organu, co nie jest tożsame z dostarczeniem go na pocztę elektroniczną organu. Z informacji tej nie wynika bowiem, że organ wiadomość tę otrzymał w taki sposób, że mógł się z nią fizycznie zapoznać, czyli że wiadomość ta dotarła na pocztę elektroniczną organu. Pomiędzy dotarciem informacji na serwer pocztowy odbiorcy a jej otrzymaniem przez odbiorcę na pocztę elektroniczną system informatyczny może bowiem stosować różnego rodzaju filtry i programy antywirusowe, które eliminują otrzymywane wiadomości, jeszcze przed skierowaniem ich do odbiorców. Wówczas takie wiadomości traktowane jako tzw. spamy w ogóle nie trafiają do odbiorców bądź kierowane są do folderu "śmieci", który jest systematycznie i automatycznie oczyszczany.

W ocenie Sądu 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.

Wyjaśnić przy tym należy, że zgodnie z treścią 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 ustawy prawo 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.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu uznać należy, że do dnia złożenia skargi na bezczynność, Burmistrz Miasta Wągrowca 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, a co a tym idzie organ nie mógł pozostawać w bezczynności.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 151 Ppsa skargę oddalił.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

ref. stas
Agata Tardus