



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 kwietnia 2015 r.

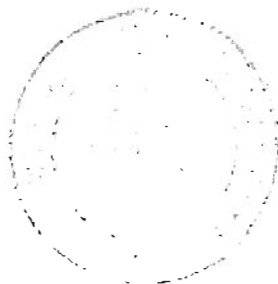
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Paluszyńska
Sędziowie		WSA Anna Jarosz
		WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2015 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Wolsztyna
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej: jako „Stowarzyszenie” lub „Skarżący”), reprezentowane przez adwokata Marcina Staniaka, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wolsztyn (dalej jako: „Burmistrz”) w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 06 stycznia 2014 r. – co, zdaniem Skarżącego, stanowiło naruszenie przepisów art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782; dalej w skrócie: „u.d.i.p.”). Z powołaniem się na te zarzuty Stowarzyszenie wniosło o: (1) stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, (2) zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 06 stycznia 2014 r. oraz (3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Stowarzyszenie 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 06 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną, na adres „um@wolsztyn.pl” pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej (dalej w skrócie „BIP”), wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

- 1) z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (dane jw.) udzielała doraźnych poleceń wyłapywania / odławiania bezdomnych zwierząt?
- 2) z kim (dane jw.) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (dane jw.) 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 zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Skarżący wskazał, że ponieważ w terminie przewidzianym przez art. 13 u.d.i.p. Burmistrz w jakikolwiek sposób nie zareagował na wniosek, w dniu 12 lutego 2014 r. Skarżący drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany na adres jw.). Do dnia złożenia skargi Burmistrz nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Tym samym, w ocenie Stowarzyszenia, dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

Skarżący podkreślił, że w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. 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. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej w skrócie: „u.o.z.”) zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Niewątpliwym jest więc, że zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego dane dotyczące wypełniania tego obowiązku stanowią informację publiczną.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie oraz o obciążenie Skarżącego kosztami postępowania.

W uzasadnieniu Burmistrz podał, że w związku ze złożoną skargą przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego stwierdzono, iż na wskazany adres poczty elektronicznej (um@wolsztyn.pl) oraz elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu Miejskiego w Wolsztynie (dalej w skrócie: „UM”) nie wpłynęły żadne wnioski skierowane przez Skarżącego. Również w książce podawczej UM nie ma zarejestrowanego przedmiotowego wniosku. Wniosek ten w rzeczywistości nie został doręczony do UM. Skoro zaś organ nie posiadał wiedzy o skierowaniu do niego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to nie miał możliwości udzielenia na niego odpowiedzi. Wiedzę o tym fakcie oraz treść wniosku organ uzyskał dopiero 30 grudnia 2014 r., kiedy to do siedziby Gminy Wolsztyn wpłynęła skarga na bezczynność Burmistrza.

Tym samym, zdaniem Burmistrza, nie sposób uznać, aby organ nie dochował ustawowego terminu do udzielenia informacji publicznej, a co za tym idzie, aby doszło do bezczynności organu, uzasadniającej złożenie skargi. Burmistrz podkreślił, że nie pozostawał w bezczynności, bowiem podjął czynności w sprawie udostępnienia informacji publicznej z chwilą uzyskania wiadomości o wniosku Skarżącego.

Po zapoznaniu się z treścią wniosku organ udzielił odpowiedzi na przedstawione pytania – w terminie zgodnym z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

W piśmie procesowym z 02 lutego 2015 r., nawiązując do odpowiedzi na skargę, Skarżący podniósł, z powołaniem się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że do składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a więc może on zostać przesłany drogą elektroniczną. Podkreślił, że do elektronicznej wysyłki wniosków używał programu pocztowego, z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości, jednak urzędnicy gminni albo ignorują prośbę o potwierdzenie, albo nie pracują na programie pocztowym, który umożliwia odebranie żądania potwierdzenia. Tym samym wnioskodawca nie ma żadnego wpływu na uzyskanie potwierdzenia doręczenia swojego elektronicznego wniosku. Skarżący wyjaśnił także, że świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (tzw. ePUAP), gdyż jest to system teleinformatyczny obciążony wieloma wadami, a przez to dysfunkcyjny. Podkreślił, że wysyłał swój wniosek nie na jakiegokolwiek, dowolnie wybrane adresy poczty elektronicznej gmin, ale ich główne, oficjalne, widniejące na gminnych stronach BIP. Zaznaczył, że po wystaniu wniosku, a następnie monitu na adres: um@wolsztyn.pl ani razu nie otrzymał informacji zwrotnej o tym, że wiadomość nie mogła zostać dostarczona do adresata.

Dalej Skarżący stwierdził, że na jego elektroniczny wniosek skierowany do wszystkich polskich gmin odpowiedziała znakomita większość z nich (85%). Taki odsetek odpowiedzi (od ponad 2 tys. gmin) dowodzi, że przyczyny niedoręczenia wiadomości zawierającej wniosek nie leżą po stronie wnioskodawcy. Skarżący wyjaśnił, że niektóre gminy bronią się przed niepożądaną pocztą elektroniczną ("spamem") instalując na swoich skrzynkach pocztowych zaawansowane programy antyspamowe i antywirusowe. Te, zgodnie ze swoimi ustawieniami, na które Skarżący nie ma wpływu, traktują niektóre wiadomości jako niechciane i umieszczają je od razu w katalogu wiadomości "spam", z którego wszystkie wiadomości są po pewnym czasie automatycznie usuwane – bez otwierania i zapoznawania się z ich treścią. Skarżący zaznaczył, że kategoria wiadomości "spam" nie jest obiektywna i jest definiowana wyłącznie przez zarządcę konkretnej skrzynki pocztowej. Instalowanie blokad "niepożądanego" poczty elektronicznej jest zaś świadomym działaniem urzędników gminnych, którzy następnie mogą – zresztą zgodnie z prawdą – oświadczyć przed sądem, że nigdy przedmiotowego wniosku nie otrzymali. Tymczasem działanie takie czyni fikcją możliwość składania wniosków o udzielenie informacji publicznej drogą

elektroniczną. Skarżący podkreślił, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 . poz. 594 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.s.g.”), gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dlatego tylko gminę, a nie wnioskodawcę, obciążają, zdaniem Skarżącego, skutki świadomego tworzenia nieprzyjaznego środowiska dla skutecznego doręczania wiadomości elektronicznych.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu o nadesłanie dowodu wniesienia do organu przedmiotowego wniosku i „monitu” z, odpowiednio, 06 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r., Stowarzyszenie nadesłało przy piśmie z 27 lutego 2015 r., uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada ono konto poczty elektronicznej (home.pl S.A.), „fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych” w dniu 06 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres um@wolsztyn.pl. W ocenie Skarżącego z zapisów tych logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy, co z kolei pokazuje, że przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości, zawierających przedmiotowy wniosek oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie Burmistrza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

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, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle 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.; dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., tj. mających za przedmiot: (1) decyzje administracyjne; (2) postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; (3) postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; (4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa,

a także (4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach. Stosownie do generalnej reguły z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze.

W przypadku skarg na bezczynność kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonej formie i 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 to, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną, czy 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.

W myśl art. 21 *in principio* u.d.i.p. do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie jednak z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dla dopuszczalności skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a. (por. np. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05 – dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA").

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę wniesioną w niniejszej sprawie za dopuszczalną.

Przechodząc do merytorycznego jej rozpoznania należy stwierdzić, że przedmiotem tej skargi uczyniono bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wolsztyn w udostępnieniu Stowarzyszeniu informacji publicznych określonych we wniosku z 06 stycznia 2014 r. – wysłanym, jak deklaruje Skarżący, w tym dniu pocztą elektroniczną na adres „um@wolsztyn.pl” pobrany ze strony BIP Miasta i Gminy Wolsztyn – a dotyczących, ogólnie rzecz ujmując, sposobu i skutków wykonywania

zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania, które zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt należy do zadań własnych gminy.

Dla prawidłowego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na bezczynność organu (innego podmiotu) w udostępnieniu informacji publicznej niezbędne jest uprzednie przesądzenie, czy żądana informacja jest w ogóle informacją publiczną, a adresat wniosku należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania takich informacji. Wprawdzie kwestie te w niniejszej sprawie nie były pomiędzy stronami sporne, ale Sąd w granicach swej kognicji był zobligowany z urzędu przeprowadzić w tym zakresie własne rozważania.

Wobec tego należy wskazać, że prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej jako: "Konstytucja"), która w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji). Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Tryb udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, określają ustawy (art. 61 ust. 4 *ab initio* Konstytucji). Rudymentarnym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, która normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła definicję legalną "informacji publicznej", przez którą, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., należy rozumieć "każdą informację o sprawach publicznych". Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowe wyliczenie rodzajów informacji publicznej podlegających udostępnieniu. Znalazły się w nim m.in. informacje o polityce wewnętrznej, w tym o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c u.d.i.p.), a także o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu

terytorialnego oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c u.d.i.p.). W doktrynie zasadnie wskazuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 28–29).

Na tym tle normatywnym Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl którego informację publiczną stanowią w szczególności materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w tym treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących takiego majątku (por. np.: wyroki NSA z 11.09.2012 r., I OSK 903/12 i I OSK 916/12; a także wyroki WSA: z 15.04.2008 r., II SAB/Ke 14/08; z 30.09.2010 r., II SAB/Op 12/10; z 26.02.2010 r., II SAB/Wa 192/09; z 11.10.2012 r., IV SAB/Po 65/12; z 11.03.2013 r. II SAB/Wa 503/12; z 17.04.2013 r., II SAB/Bd 25/13; z 15.11.2013 r., II SAB/Wa 409/13 – CBOSA). Charakter taki mają również dokumenty związane z zawieraniem i wykonywaniem takich umów, w szczególności oferty przyjęte przez dysponenta środków publicznych oraz faktury lub rachunki wystawione przez wykonawcę umowy (por. np. wyroki WSA: z 09.12.2010 r., II SAB/Op 27/10; z 17.04.2013 r., II SAB/Bd 25/13 – CBOSA).

W świetle powyższych uwag żądane przez Stowarzyszenie informacje w postaci danych określonych w przedmiotowym wniosku, dotyczących treści, postaci, sposobu i kosztów wykonania umów w zakresie wyłapywania / odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki – jako informacje odnoszące się do realizacji gminnego zadania własnego finansowanego ze środków publicznych – należało uznać za informacje publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Wypada zauważyć, że takiej kwalifikacji wnioskowanych informacji nie kwestionował również organ, o czym świadczy fakt ich udostępnienia przez Burmistrza pismem z 09 stycznia 2015 r. (k. 15 akt sądowych).

Rozważając z kolei podmiotowy aspekt sprawy należy zauważyć, że adresatami obowiązku udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne wymienione w przepisach art. 4 u.d.i.p. W szczególności są nimi organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), do których niewątpliwie zaliczają się także organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym wójtowie lub burmistrzowie gmin (por. wyroki WSA: z 27.03.2013 r., II SAB/Bd 162/12 oraz

z 10.09.2013 r., IV SAB/Wr 130/13 – CBOSA). Wobec tego Burmistrz jest bez wątpienia podmiotem obowiązany do udzielania posiadanych informacji publicznych.

Jak to już wyżej wspomiano, w rozpoznawanej sprawie kwestie związane z ustaleniem czy żądane informacje są informacjami publicznymi oraz czy na adresacie wniosku ciążył obowiązek ich udostępnienia nie były pomiędzy stronami sporne. Spór dotyczył tego, kiedy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez Stowarzyszenie skutecznie złożony – czy w deklarowanej przez Skarżącego dacie wystania wniosku pocztą elektroniczną, tj. w dniu 06 stycznia 2014 r. (ewentualnie w dacie deklarowanego wystosowania elektronicznego „monitu”, tj. 12 lutego 2014 r.), czy – jak twierdzi organ, który zaprzecza otrzymaniu ww. wiadomości e-mail – dopiero z chwilą wpływu skargi Stowarzyszenia, a więc w dniu 30 grudnia 2014 r.

Kwestia ta ma w rozpoznawanej sprawie znaczenie podstawowe, gdyż o bezczynności organu można mówić jedynie wówczas, gdy organ, na którym ciążył obowiązek podjęcia określonego działania (wydania decyzji lub innego aktu, dokonania czynności itd.), działania tego nie podjął w przepisanej formie i zakreślonym przez prawo terminie (ewentualnie zgodnie z prawem przedłużonym).

Zasadniczy termin załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej normuje przepis art. 13 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2. Przywołany ust. 2 art. 13 u.d.i.p. stanowi zaś, że 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.

Ustalenie czy organ dochował ustawowego terminu do udostępnienia informacji publicznej zależy więc od uprzedniego wyjaśnienia, czy wniosek w tej sprawie w ogóle został skutecznie złożony; a jeśli tak, to kiedy.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że złożenie takiego wniosku wszczyna postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej, które jest szczególnym postępowaniem administracyjnym o częściowo tylko sformalizowanym charakterze. Co do zasady nie toczy się ono w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego – gdyż nie wskazuje na to ani u.d.i.p., ani też nie są spełnione przesłanki z art. 1 § 1 k.p.a. – a ustawa o dostępie do informacji publicznej normuje je tylko fragmentarycznie

(por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 59).

Ustawa ta w szczególności nie określa wymogów co do formy i treści wniosku o udzielenie informacji publicznej. Nie zawiera również odesłania do innych przepisów w tym zakresie, np. do Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi więc odpowiadać żadnym specjalnym wymogom formalnym. Nie stanowi on podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., gdyż na tym etapie postępowania, co do zasady, nie stosuje się przepisów k.p.a. Takiego wniosku nie trzeba też uzasadniać, bowiem art. 2 ust. 2 u.d.i.p. 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 u.d.i.p.). Niemniej jednak minimalne wymogi odnośnie do takiego wniosku muszą obejmować jasne sformułowanie, z którego będzie wynikać, 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.

Z przepisów art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p. wynika, że adresat wniosku jest zobligowany do, w miarę możliwości, niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej. W myśl art. 10 ust. 2 u.d.i.p. informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku – co wskazuje na zasadniczą możliwość obrania dowolnej formy wniosku, w tym i ustnej albo elektronicznej za pośrednictwem poczty e-mail'owej. Cytowana regulacja zmierza do odformalizowania, uproszczenia i przyspieszenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Ustawodawca w tym względzie założył, że wnioskodawca będzie zainteresowany jak najszybszym rozpoznaniem jego wniosku. W tym celu, po bezskutecznym upływie ustawowego terminu, wnioskodawca ma prawo złożyć skargę na bezczynność, upewniwszy się, że wniosek dotarł do adresata. Nie jest to oczywiście tożsame z obowiązkiem monitowania organu, zwłaszcza wielokrotnego i do skutku, bo takiego obowiązku wnioskodawcy nie mają, a jedynie z uzyskaniem pewności, że wniosek wpłynął do adresata, a więc że organ rzeczywiście pozostaje w bezczynności.

W rozpoznawanej sprawie organ podniósł, że przedmiotowego wniosku w deklarowanych przez Skarżącego terminach nie otrzymał. W takiej sytuacji – zgodnie z ogólną regułą dowodową – ciężar wykazania, że wniosek został złożony skutecznie, obciążał wnioskodawcę, jako podmiot, który z tego faktu wywodzi skutki prawne (łac.: „*Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*”). Reguły tej żadną miarą nie zmienia powołany przez Skarżącego w piśmie procesowym z 02 lutego 2015 r. przepis art. 2 u.s.g. Należy przy tym podkreślić, że obrany przez Skarżącego sposób (środki) służące wykazaniu tego faktu muszą względnie specyfikę postępowania dowodowego dopuszczonego przez sądem administracyjnym, a zwłaszcza ustawowo ograniczony katalog środków dowodowych dostępnych temu sądowi.

Dokonywanie przez sąd administracyjny samodzielnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne jedynie bowiem w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego działania albo bezczynności organu administracji (zob. wyrok NSA z 24.11.2005 r., I OSK 173/05, CBOSA). W konsekwencji oznacza to, z jednej strony, że w sprawach ze skarg na bezczynność organu dopuszczalne – a w praktyce często wręcz niezbędne – jest także dokonywanie przez sąd samodzielnych ustaleń co do wystąpienia w danej sprawie stanu bezczynności. Zarazem jednak z przepisów art. 106 § 3 i 4 p.p.s.a. wynika, że ustaleń faktycznych w tym zakresie sąd administracyjny może dokonywać jedynie w oparciu o dowody z dokumentów względnie fakty powszechnie znane (ewentualnie też znane sądowi z urzędu). Inne środki dowodowe, w szczególności dowód z oględzin lub z opinii biegłego, nie są przed sądem administracyjnym dopuszczalne (por. wyroki NSA: z 11.12.2012 r., II OSK 1445/11, CBOSA; z 13.06.2007 r., II OSK 1051/06, ONSAiWSA 2008, nr 4, poz. 69; z 12.01.2005 r., II OSK 1595/04, CBOSA).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro skarżące Stowarzyszenie wybrało taki sposób złożenia wniosku: za pośrednictwem „zwykłej” poczty elektronicznej – a nie np. za pośrednictwem systemu ePUAP, względem którego zastrzeżenia podniesione przez Skarżącego w piśmie procesowym z 02 lutego 2015 r. odnośnie do sprawności i funkcjonalności tego systemu należy ocenić jako gołosłowne) – winno zapewnić sobie również uzyskanie w odpowiedniej formie potwierdzenia doręczenia tego wniosku organowi.

Za skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie może być bowiem uznane jego wysłanie / nadanie ze skrzynki poczty elektronicznej wnioskodawcy, lecz jego doręczenie adresatowi wniosku, czyli co najmniej

wprowadzenie wniosku do systemu teleinformatycznego adresata (argument z analogii do art. 61 § 3a k.p.a.). Należy zauważyć, że na gruncie tego ostatniego przepisu prezentowany jest w doktrynie jeszcze dalej idący pogląd, w myśl którego podanie wnoszone drogą elektroniczną powinno dotrzeć do organu w sposób umożliwiający mu zapoznanie się z jego treścią i to w normalnym toku czynności (tak D. Fleszar, *Elektroniczne wnoszenie podań w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” nr 65 (jesień 2012), s. 38). Pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie prawa cywilnego w odniesieniu do składania oświadczeń woli w postaci elektronicznej (zob. Z. Radwański [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2008, s. 292–293). Podobne stanowisko zajmuje też Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V CZ 127/03 (OSNC 2005, nr 1, poz. 12), przyjął, że oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane *on line* – a więc w sytuacji, gdy strony mają możliwość komunikowania się w czasie rzeczywistym, mimo braku kontaktu fizycznego (w odróżnieniu od metody *off line*, gdy brak możliwości bezpośredniego komunikowania się stron) – zostaje złożone z chwilą jego przejścia do systemu informatycznego prowadzonego i kontrolowanego przez odbiorcę, to jest w momencie przyjęcia oświadczenia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych.

W zgromadzonej w niniejszej sprawie dokumentacji brak jest dokumentów potwierdzających tak rozumiane „złożenie” do organu przez Stowarzyszenie, drogą elektroniczną, przedmiotowego wniosku w dniach 06 stycznia 2014 r. i / lub 12 lutego 2014 r. („monit”), i to pomimo wystąpienia do Skarżącego przez Sąd ze stosownym wezwaniem w tym zakresie.

W szczególności za dowód dokonania wymienionych czynności nie można uznać załączonych do skargi kserokopii wydruków ze skrzynki poczty elektronicznej Skarżącego, zawierających ww. wiadomości e-mail, gdyż mogą one co najwyżej stanowić dowód wysłania tych wiadomości, ale już nie dowód ich doręczenia, a tym samym nie dowód doręczenia przedmiotowego wniosku, organowi (por. postanowienie NSA z 22.05.2012 r., I OSK 973/12, CBOSA).

Nie stanowi również takiego dowodu załączony przez Skarżącego wydruk tzw. logów transmisji wiadomości na adres: um@wolsztyn.pl. Przede wszystkim należy zauważyć, że tzw. logi komputerowe – czyli pliki rejestrowe (ang. *log files*) zawierające dane gromadzone przez urządzenia monitorujące pracę systemów komputerowych – nie mają postaci dokumentu, lecz danych zapisanych w systemie informatycznym (por.

A. Lach, *Dowody elektroniczne w procesie karnym*, Toruń 2014, s. 40–42). Odpowiednie ujawnienie i zabezpieczenie tych danych oraz ich właściwe odczytanie i interpretacja wymagają wiadomości specjalnych, a co za tym idzie – opinii biegłego. Już z tych względów przeprowadzenie w postępowaniu przed sądem administracyjnym dowodu ze stanu logów transmisji wiadomości ze skrzynki mailowej Skarżącego nie jest możliwe. Niemożliwe jest także przeprowadzenie dowodu z wydruku komputerowego zapisów tych logów przedłożonego przez Skarżącego, gdyż wydruk ten nie stanowi dokumentu w rozumieniu art. 16 § 3 p.p.s.a., już z tego względu, że nie został on opatrzony podpisem ani w inny sposób nie można ustalić jego autora (por. A. Lach, *Dowody elektroniczne w procesie karnym*, Toruń 2014, s. 45). Ponadto także prawidłowe rozszyfrowanie i interpretacja danych zawartych w takim wydruku wymaga wiadomości specjalnych. Poza tym należy zauważyć, że wydruki te zostały opracowane przez dostawcę usługi hostingowej (home.pl S.A.) w odpowiedzi na zleconą przez Stowarzyszenie pismem z 17 lutego 2015 r. dyspozycję przygotowania i przesłania fragmentów logów dokumentujących cyt. „wysyłkę” wymienionych wiadomości elektronicznych (k. 34 akt sądowych), a nie ich dostarczenie do adresata. Także dostawca usługi hostingowej w swej odpowiedzi mówi ogólnie o „transmisji” wiadomości, a nie o jej doręczeniu. Niezależnie od powyższego, nawet jeżeliby przyjąć, że przedłożony wydruk rzeczywiście dokumentuje transmisję wiadomości zrealizowaną pomiędzy adresami mailowymi Stowarzyszenia i organu, to nie wynika z niego, czego konkretnie owa transmitowana wiadomość dotyczyła i jaka była jej treść.

Natomiast właściwym dowodem potwierdzającym okoliczność złożenia przez Skarżącego, drogą elektroniczną, przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, mogłoby być urzędowe poświadczenie odbioru, o jakim mowa w przepisie art. 63 § 4 k.p.a., który w rozpoznawanej sprawie mógłby znaleźć zastosowanie *per analogiam*. Takiego dowodu Skarżący jednak nie zaoferował. Tymczasem przywołany przepis stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Z przepisu tego wynika, że osoba wysyłająca do organu pismo drogą elektroniczną może, ale nie musi, domagać się od tego organu potwierdzenia przyjęcia tego rodzaju przesyłki. Należy jednak zauważyć, że wszelkie ryzyko związane z awarią systemu lub jakąkolwiek inną przeszkodą, która

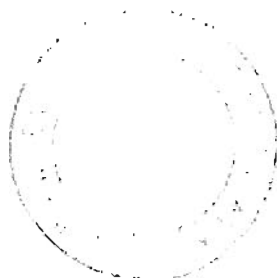
spowodowała, że pismo nie dotarło do organu, obciąża nadawcę. To na nim spoczywa wówczas obowiązek wykazania, że pismo określonej treści zostało doręczone organowi. Dlatego też strona należycie dbająca o swoje interesy winna upewnić się, że wysłane przez nią pismo dotarło do organu i w tym celu zażądać od organu urzędowego poświadczenia odbioru. Wszak samo wysłanie e-mail'a nie jest równoznaczne z jego dostarczeniem (por. postanowienie WSA z 28.05.2014 r., III SAB/Kr 37/09, CBOSA).

Skoro Skarżący, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie wykazał za pomocą środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym faktu złożenia przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminach przezeń deklarowanych (tj. 06 stycznia 2014 r., ani 12 lutego 2014 r.), to należało uznać – jak trafnie przyjął organ w odpowiedzi na skargę – że ów wniosek został złożony dopiero wraz z wniesieniem rozpoznawanej tu skargi na bezczynność, tj. w dniu 30 grudnia 2014 r.

Ponieważ w prawie polskim – w świetle ogólnej reguły wyśłowionej w art. 111 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a znajdującej odpowiednie zastosowanie także na gruncie procedury administracyjnej (por. art. 57 § 1 k.p.a.) oraz sądownoadministracyjnej (art. 83 § 1 p.p.s.a.) – najkrótszą jednostką czasu (obliczeniową) jest "dzień", rozumiany jako doba liczona od północy do północy (tzw. *computatio civilis*), to czynności wykonane w tym samym dniu przychodzi uznawać za dokonane jednocześnie. Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy należało przyjąć, że w tym samym dniu, w którym została wniesiona skarga, doszło także do wszczęcia postępowania o udzielenie wnioskowanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej. Innymi słowy, w dniu wniesienia skargi organ był już („stał się”) zobowiązany do udostępnienia żądanej informacji, gdyż sprawa ta przed nim już zawisła i zaczął biec termin określony w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. – co, w ocenie Sądu w niniejszym składzie, nie pozwala uznać, że skarga Stowarzyszenia była przedwczesna i, jako taka, niedopuszczalna (co skutkowałoby koniecznością jej odrzucenia na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Zarazem jednak nie upłynął jeszcze czternastodniowy termin do udostępnienia informacji publicznej, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Termin ten w rozpoznawanej sprawie został przez organ dochowany, gdyż odpowiedzi na wniosek udzielił on pismem z 09 stycznia 2015 r. (niesporne; k. 15).

Wobec powyższego, w ocenie Sądu, nie sposób zasadnie zarzucić organowi pozostawania w bezczynności w rozpoznaniu przedmiotowego wniosku – ani według stanu na dzień wniesienia skargi, ani przez czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego, ani w dniu wyrokowania.

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



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Monika Zaporowska
St. sekretarz sądowy

MZ