

Sygn. akt I OSK 2293/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Wojciech Jakimowicz
Sędzia NSA	Irena Kamińska
Sędzia NSA	Olga Żurawska-Matusiak (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Dorota Korybut-Orłowska

po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2017 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 15 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 10/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Miasta Chodzieży

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;
2. zasądza od Burmistrza Miasta Chodzieży na rzecz Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie kwotę 320 (słownie: trzysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem*Julia Chudzińska*
sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SAB/Po 10/15 oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Burmistrza Miasta Chodzieży w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W wyroku tym Sąd powołał się na następujące ustalenia faktyczne i prawne sprawy.

12 stycznia 2015 r. Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej jako skarżący) wniosło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta Chodzież w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 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 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782, zwanej dalej u.d.i.p.).

W uzasadnieniu skargi skarżący podał, że 6 stycznia 2014 r. złożył drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta Chodzież (na adres: urzadmiejski@chodziez.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Chodzież) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami wykonywanych przez Gminę. Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 u.d.i.p. podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób, 12 lutego 2014 r. skarżący drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji. Do dnia złożenia skargi podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Na podobny wniosek skarżącego stowarzyszenia odpowiedziało 85% polskich gmin. W ocenie skarżącego Burmistrz Miasta Chodzież dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Chodzież wniósł o oddalenie skargi.

Organ wskazał, że o fakcie przesłania wniosku do organu dowiedział się po raz pierwszy z wniesionej skargi. Organ stwierdził, że zapytanie skarżącego zawarte we wniosku spełnia kryteria informacji publicznej i z całą pewnością odpowiedzi takiej udzielono by w terminie, gdyby zapytanie zostało organowi skutecznie doręczone. Burmistrza podniósł, że nie neguje faktu, że skarżący wysłał powyższe zapytanie do

urzędu 6 stycznia 2014 r., jednakże dwukrotne zapytanie zostało potraktowane przez system pocztowy jako SPAM i nie weszło do oficjalnej skrzynki elektronicznej urzędu. Wniosek skarżącego został potraktowany jako SPAM i odrzucony przez serwer pocztowy, stąd nastąpiło milczenie organu w tej sprawie. Poczta elektroniczna prawidłowo dostarczona do Urzędu Miejskiego w Chodzieży automatycznie generuje potwierdzenie dostarczenia i przesyła je do nadawcy wiadomości. Nie było tego w tej sytuacji. Na uwagę zasługuje też, zdaniem organu, fakt, że skarżący powtórnie przesłał zapytanie 12 lutego 2014 r. i od tamtej pory nie wykonał żadnej próby dowiedzenia się o przyczyny milczenia organu w tej sprawie. Tym bardziej, że poprzednio - w roku 2013 otrzymał odpowiedź na podobne zapytanie złożone pocztą tradycyjną w ustawowym terminie. Według Burmistrza nie było żadnych podstaw do tego, by wnioskować o celowym uchylaniu się od udzielenia informacji skarżącemu. Ponadto skarżący, chcąc mieć pewność, że wniosek będzie skutecznie doręczony, powinien skorzystać z elektronicznej skrzynki podawczej udostępnionej na portalu ePUAP. Urząd Miejski w Chodzieży udostępnia taką usługę i podaje o tym informację na oficjalnej stronie internetowej. Taka forma złożonego wniosku gwarantuje nadawcy skuteczność komunikacji.

Organ wskazał, że w związku z powzięciem informacji o wniosku złożonym 6 stycznia 2014 r. i ponowionym 6 lutego 2014 r., na podstawie akt skargi dostarczonej przez skarżącego 29 grudnia 2014 r., wniosek skarżącego został zrealizowany i odpowiedzi tej udzielono 31 grudnia 2014 r. Kopię udzielonej odpowiedzi załączono.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę.

Sąd stwierdził, że przepisy nie wskazują na konkretną formę wniosku, dopuszczalne jest jego złożenie w każdej formie, to jednak dla ustalenia czy organ dochował ustawowego terminu do udostępnienia informacji publicznej wyjaśnienia wymagała okoliczność, czy wniosek w tej sprawie został skutecznie złożony. Sąd wskazał, że 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 K.p.a.). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, że – i w jakiej dacie – wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżący nie skorzystał, 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 skarżący przedłożył wydruki z własnej poczty elektronicznej wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów oraz ksero pisma do home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przygotowanie i przesłanie fragmentów logów dokumentujących wysyłkę wiadomości elektronicznych m.in. 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. oraz wydruk odpowiedzi z działu obsługi klienta i wydruk logów na adres mailowy urzedmiejski@chodziej.pl. Sąd stwierdził, że 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/wysłanie wniosku, co nie jest tożsame z dostarczeniem ich na pocztę elektroniczną organu. Regulując kwestię daty dostarczenia wniosku drogą elektroniczną ustawodawca wskazał np. art. 61 ust. 3 a K.p.a., że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Ponadto Sąd wskazał, że nadanie wniosku na adres poczty elektronicznej, która nie generuje poświadczenia odbioru, w praktyce pozbawia zainteresowanego urzędowego dowodu dokonania czynności.

W ocenie Sądu, z uwagi na fakt, że organ wyraźnie zaprzeczył, że otrzymał wniosek, wskazując na możliwe przyczyny nie dotarcia wiadomości, takie jak: system zabezpieczający przed wiadomościami komercyjnymi w urzędzie, wysłanie wiadomości do wielu odbiorców naraz, zaś skarżący nie wykazał, że wniosek skutecznie został przez niego do organu złożony, nie można uznać, że organ pozostawał w bezczynności na dzień złożenia skargi.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Wyrok zaskarżyło w całości i zarzuciło:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepis ten reguluje prawne konsekwencje złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż

przesłanie drogą elektroniczną wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poświadczone fragmentami logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych na serwer pocztowy adresata, tj. organu zobowiązanego do udostępnienia informacji, przy zaprzeczeniu przez organ faktu otrzymania wniosku, nie jest skutecznym „złożeniem wniosku”;

2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.;

a) art. 133 § 1 P.p.s.a., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi wydanie wyroku na podstawie akt sprawy, poprzez wydanie przez WSA rozstrzygnięcia nie znajdującego umocowania w aktach sprawy, gdyż kwestionowany wyrok jest sprzeczny z rzeczywistym stanem faktycznym sprawy, wynikającym z dowodów znajdujących się w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci fragmentów logów, będących świadectwem doręczenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej na serwer pocztowy organu, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Chodzież;

b) art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 i § 5 P.p.s.a. w zw. z art. 232 zdanie drugie K.p.c., art. 151 P.p.s.a., art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. i art. 149 § 1 zdanie drugie P.p.s.a. oraz art. 13 u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, poprzez niedostateczne wyjaśnienie sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, a przez to przyjęcie przez WSA merytorycznie błędnych ustaleń faktycznych, niezgodnych ze stanem rzeczywistym, wynikającym z okoliczności i dowodów, zawartych w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci fragmentów logów, będących świadectwem doręczenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej na serwer pocztowy organu, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Chodzież i oddaleniem skargi, pomimo naruszenia przez organ administracji terminów określonych przez art. 13 u.d.i.p., gdy tymczasem postępowanie należało umorzyć w części dotyczącej zobowiązania organu do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia (gdyż wobec udostępnienia przez organ żądanej informacji publicznej do dnia rozpoczęcia rozprawy, stało się ono w tym zakresie bezprzedmiotowe) i jednocześnie rozstrzygnąć czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W oparciu o powyższe zarzuty kasacyjne Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 z późn. zm.) - zwanej dalej P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie żadna z przesłanek wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. nie wystąpiła, stąd też kontrola instancyjna ograniczona została do zbadania zasadności zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, a poza kontrolą pozostała zgodność orzeczenia z innymi przepisami prawa.

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że ma ona częściowo usprawiedliwione podstawy, tj. zasadny okazał się zarzut naruszenia prawa materialnego.

W pierwszej kolejności ustosunkowania wymagają jednak zarzuty naruszenia przepisów postępowania, które nie okazały się skuteczne.

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji nie naruszył przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a. Zarzut naruszenia powyższego przepisu może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, wyrok NSA z 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a samo uchybienie musi uniemożliwiać kontrolę kasacyjną zaskarżonego wyroku (por. wyroki NSA: z 28 września 2010 r., I OSK 1605/09, z 13 października 2010 r., II FSK 1479/09). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny

zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. O naruszeniu tego przepisu można mówić w przypadku, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie spełnia jednego z ustawowych, wyżej wymienionych warunków. Wyrok sądu pierwszej instancji nie będzie poddawał się kontroli sądownoadministracyjnej w przypadku braku wymaganych prawem części (np. nieprzedstawienia stanu sprawy, czy też niewskazania lub niewyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia), a także wówczas, gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego wyroku sądu (por. wyroki NSA: z 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09, z 12 marca 2015 r., I OSK 2338/13). Tymczasem uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Z wywodów Sądu wynika, dlaczego w jego ocenie nie doszło do naruszenia prawa wskazanego w skardze i jaki stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania. Sąd pierwszej instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia. Polemika z ustaleniami Sądu I instancji i oceną stanu faktycznego dokonaną przez Sąd nie może sprowadzać się do zarzutu naruszenia powołanego przepisu.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przepisów art. 106 § 3 i 5 P.p.s.a. w zw. z art. 232 zd. drugie K.p.c., to treść zarzutu wskazuje, że dotyczy on wadliwości ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Autor skargi kasacyjnej zarzuca bowiem Sądowi I instancji nieprzeprowadzenie własnych ustaleń faktycznych. Tymczasem stan faktyczny w sprawie nie jest sporny. Sąd I instancji nie kwestionuje, że skarżące Stowarzyszenie wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej sporządzonym w formie elektronicznej, który wpłynął na serwer obsługujący Urząd Miasta Chodzież. Inna w stosunku do tej, którą prezentuje skarżący kasacyjnie, jest ocena tego stanu faktycznego dokonana przez Sąd I instancji, bowiem w ocenie Sądu tak wniesiony wniosek nie został skutecznie złożony. Wysłania (nadania) wniosku oraz potwierdzenia jego dotarcia na serwer Urzędu Sąd I instancji nie kwestionuje, ocenia jednak, że dla skutecznego złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną wymagane jest potwierdzenie otrzymania wniosku przez organ.

Zgodnie z art. 106 § 3 P.p.s.a. sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W postępowaniu w przed sądem administracyjnym kontrola administracji publicznej odbywa się na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 P.p.s.a.), a zatem co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed tym sądem, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym przez organ administracji. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest niezbędne, jeżeli bez tego dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości. Przepis artykułu 106 § 3 P.p.s.a. nie służy do zwalczania ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza (por. wyroki NSA: z 25 lutego 2016 r., II OSK 1592/14, z 25 października 2015 r., I OSK 300/14, z 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08), a tym bardziej ustaleń faktycznych, które nie są kwestionowane, lecz odmiennie oceniane, przy tym zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem dopuszczenie dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu (por. wyroki NSA: z 25 września 2012 r., II OSK 840/11, z 17 grudnia 2015 r., II OSK 2501/15).

Z kolei według art. 106 § 5 P.p.s.a. do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Przepis art. 106 § 5 P.p.s.a. dotyczy zatem postępowania dowodowego prowadzonego przez Sąd I instancji. Z naruszeniem art. 106 § 5 P.p.s.a. mamy do czynienia w sytuacji, gdy sąd przeprowadzał dowody uzupełniające, a dokonując tego uchybił stosownym przepisom procedury cywilnej. Zatem zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 106 § 5 P.p.s.a. może być skutecznie podnoszony w skardze kasacyjnej wtedy, gdy sąd administracyjny pierwszej instancji prowadził postępowanie dowodowe w zakresie wynikającym z treści art. 106 § 3 P.p.s.a. W sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji sam nie uzupełniał postępowania dowodowego – jak to miało miejsce w niniejszej sprawie - nie mógł naruszyć art. 106 § 5 P.p.s.a. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopiero, gdy sąd dopuści przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to wówczas w tym zakresie będą miały zgodnie z postanowieniami art. 106 § 5 P.p.s.a. odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego (zob. wyrok NSA z 10 sierpnia 2016 r., II GSK 155/15). Przepis art. 106 § 5 P.p.s.a. zawiera odesłanie nie tylko do przepisów Kodeksu

postępowania cywilnego, ale i do art. 106 § 3 P.p.s.a. ustanawiającego kompetencję do przeprowadzenia ograniczonego postępowania dowodowego w postępowaniu przed Sądem administracyjnym. To zaś oznacza, iż odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego są wtórne w stosunku do regulacji zawartej w art. 106 § 5 i art. 106 § 3 P.p.s.a. W konsekwencji w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego dowodu w trybie art. 106 § 3 P.p.s.a. powoływanie się na przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego i art. 106 § 5 P.p.s.a. jest bezprzedmiotowe (wyroki NSA: z 11 sierpnia 2011 r., II OSK 723/11, z 28 stycznia 2015 r., II OSK 1567/13; z 24 listopada 2015 r., II OSK 1647/14).

Za nietrafny uznać należy również zarzut naruszenia art. 133 § 1 P.p.s.a. poprzez wydanie przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia nie znajdującego umocowania w aktach sprawy, gdyż kwestionowany wyrok jest sprzeczny ze stanem faktycznym sprawy, wynikającym z dowodów znajdujących się w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci fragmentów logów, będących świadectwem doręczenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej na serwer pocztowy organu. Ze sposobu sformułowania zarzutu wynika, że dotyczy on w istocie nieprawidłowej oceny przez Sąd I treści dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy. Tak skonstruowany zarzut nie mógł być skuteczny.

Orzekanie "na podstawie akt sprawy" oznacza, że sąd w procesie kontroli sądownoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania przed tym organem oraz przed sądem (uwzględniając treść art. 106 § 3 P.p.s.a.). Wskazany wyżej przepis mógłby zostać naruszony, gdyby sąd wyszedł poza ten materiał i dopuścił na przykład dowód z przesłuchania świadków. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza bowiem jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w aktach sprawy (por. wyrok NSA z 7 marca 2013 r., II GSK 2374/11). Analiza sprawy nie wskazuje, że Sąd pierwszej instancji orzekał w oparciu o materiał nieznajdujący się w aktach sprawy, zatem zarzut nie może być zasadny.

Zasadny okazał się natomiast zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a w konsekwencji również zarzut naruszenia art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. i art. 149 § 1 zdanie drugie P.p.s.a.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. 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. Przepis ten określając termin realizacji kompetencji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej i gwarantując szybkość realizacji prawa wnioskodawcy do uzyskania informacji publicznej ma aspekty materialnoprawne, chociaż jednocześnie stanowi jedną z regulacji cytowanej ustawy wskazującą, że postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym. Przypomnieć należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). W judykaturze nakazuje się zaś za wniosek pisemny uznawać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-mail) - i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (zob. wyrok NSA z 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08). Wyjaśnić też należy, że do obowiązków organu administracji publicznej należy taka konfiguracja poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych, oraz takie zorganizowanie obsługi technicznej poczty elektronicznej organu - aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór przesyłanych na ten adres podań, wobec prawnej dopuszczalności ich wnoszenia także drogą elektroniczną (zob. postanowienia NSA: z 10 września 2015 r., I OSK 1968/15, z 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15). Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwania przez organy administracji publicznej oficjalnych systemów służących do komunikacji z tymi organami (np. poczty elektronicznej, systemu ePUAP) nie mogą być przerzucane na korzystających z tych systemów (zob. postanowienie NSA z 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OSK 2186/14). Ryzyko nieodebrania czy też nieodczytania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciąża ten organ, a nie wnioskodawcę (por. postanowienie NSA z 18 listopada 2015 r., I OSK 2897/15). Z orzecnictwa wynika w istocie domniemanie, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to znaczy, że dotarła ona do adresata. Odmienne zapatrywanie sprawiałoby, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od woli organu. Godziłoby to w regulacje konstytucyjne, wymagające zapewnienia sprawności działania władz

publicznych (preambuła Konstytucji), jak też dostępność informacji publicznej - art. 61 ust. 1 Konstytucji. Wskazać jednak należy, że dla zastosowania opisanego wyżej domniemania kluczowe jest ustalenie, czy wniosek został w ogóle wysłany drogą elektroniczną. Dopiero potwierdzenie tego faktu pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek. W przywoływanym wyżej orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że wydruk z poczty elektronicznej nadawcy stanowi dostateczny dowód, że wiadomość zawierająca wniosek została wysłana (zob. wyrok NSA z 16 września 2016 r., I OSK 1924/16). Błędna jest zatem taka wykładnia art. 13 ust. 1 u.d.i.p., według której przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną dla uznania, że został on skutecznie złożony wymaga od wnioskodawcy potwierdzenia otrzymania wniosku przez organ. Taka wykładnia zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach.

Nie budzi wątpliwości, że skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie miało prawo złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie elektronicznej i z takiej drogi skorzystało przesyłając na adres elektroniczny urzędu wniosek o udzielenie informacji publicznej. Skoro adres poczty elektronicznej został opublikowany przez sam organ na stronie internetowej Urzędu Miasta Chodzież., to należy przyjąć, iż organ zobowiązuje się do obsługi elektronicznej skrzynki pocztowej w sposób sprawny, umożliwiający skuteczny przepływ informacji. Nie sposób przy tym zaaprobować stanowiska Sądu I instancji, że wnioskodawca jest zobligowany do uzyskania informacji, czy wniosek został przez organ odebrany. Żaden z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakłada na występującego o informację publiczną obowiązku w tym zakresie. Efektywne złożenie wniosku w formie pisemnej, w rozumieniu przyjętym przez Sąd I instancji w wyroku, wymagałoby uzyskania urzędowego potwierdzenia odbioru przez organ, co prowadziłoby do sytuacji, w której organ mógłby skutecznie uchylać się od spełnienia konstytucyjnego obowiązku udzielenia informacji, podnosząc brak dowodu doręczenia wniosku (zarówno w przypadku skierowania pisma drogą elektroniczną, jak i zwykłą przesyłką pocztową). Tymczasem organ powinien zapewnić takie funkcjonowanie przepływu wiadomości w systemie wewnętrznym, aby zagwarantować sobie możliwość odbioru wiadomości znajdujących się na obsługującym go serwerze.

Wadliwa wykładnia przepisu art. 13 ust. 1 u.d.i.p. doprowadziła do niezasadnego oddalenia skargi na podstawie art. 151 P.p.s.a. skoro Sąd I instancji przyjął, że nie można mówić o beczynności organu w sytuacji, gdy wniosek o informację publiczną dostarczony na serwis poczty elektronicznej urzędu nie został złożony, podczas gdy w świetle prawidłowej wykładni powyższego przepisu wniosek, który został wysłany należy traktować jako wniosek skutecznie złożony w trybie art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a tym samym – w przypadku skargi na beczynność - zachodziła konieczność oceny zachowania organu w związku z tak złożonym wnioskiem w ramach kompetencji przysługujących Sądowi – w stanie prawnym, w którym zapadł zaskarżony wyrok, tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658) - na podstawie art. 149 § 1 zdanie drugie P.p.s.a. ewentualnie w związku z art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Tym samym trafny okazał się również zarzut naruszenia powyższych przepisów postępowania.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu weźmie pod uwagę przedstawioną w wyroku wykładnię przepisów prawa i oceni działania organu w kontekście zarzucanej mu skargą beczynności z uwzględnieniem faktu, że organ udostępnił żadaną informację publiczną 31 grudnia 2014 r.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania jak w pkt 1 wyroku. O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 P.p.s.a.



Na oryginał w formie podpisu
Za zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska
sekretarz sądowy