



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Wojciech Jakimowicz
Sędzia NSA	Irena Kamińska (spr.)
Sędzia NSA	Olga Żurawska-Matusiak
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 Gdańsku

z dnia 15 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SAB/Gd 20/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Czarnej Wody

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

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



Na oryginałe właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Julia Chudzyńska*

sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Burmistrza Czarnej Wody 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. Skarżący wniósł o stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Czarnej Wody 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 Burmistrza Czarnej Wody, drogą elektroniczną na adres [urząd@czarna-woda.pl](mailto:urząd@czarna-woda.pl), 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 wylapywania/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 (wylapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne),
5. ponadto prosimy o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

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 9 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. Dlatego też, w ocenie skarżącego, Burmistrz Czarnej Wody dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

Odpowiadając na skargę, organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie twierdząc, że w niniejszej sprawie nie miała miejsca zawiniona przez organ bezczynność w rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ wyjaśnił, że o wysłanym wniosku o udzielenie informacji publicznej dowiedział się dopiero z treści otrzymanej skargi, gdyż wniosek skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie dostarczony do Urzędu Miejskiego w Czarnej Wodzie, nie zostało również dostarczone do Urzędu Miejskiego w Czarnej Wodzie pismo – monit z dnia 9 lutego 2014 r. Zarówno pierwszy, jak i drugi dokument, nie były adresowane indywidualnie i bezpośrednio na adres Urzędu Miejskiego, lecz były wysyłane metodą adresowania jednej przesyłki do wielu odbiorców. Takie zaś postępowanie, zdaniem organu, obarczone jest ryzykiem, że przesyłka zawierająca wiele adresów odbiorców zostanie potraktowana przez system antyspamowy jako rozsyłanie spamu, co może skutkować jej przeniesieniem do katalogu ze spamem lub jej usunięciem. W celu uniknięcia takich sytuacji na stronie BIP znajduje się pełna informacja o sposobie dostarczania dokumentów elektronicznych do Urzędu Miejskiego w Czarnej Wodzie i gdyby skarżący zastosował się do tej informacji, i przekazał wniosek o we wskazanym trybie to dostarczenie wniosku byłoby skuteczne. Skarżący posiadałby bowiem potwierdzenie odbioru, stanowiące dokument o skutecznym dostarczeniu przesyłki elektronicznej do urzędu. Organ wskazał ponadto, że posiada informacje od innych podmiotów, że ich wnioski, w tym z zapytaniem w ramach dostępu do informacji publicznej, kierowane na adres ogólny [urząd@czarna-woda.pl](mailto:urząd@czarna-woda.pl) również nie docierały do urzędu.

W piśmie procesowym z dnia 6 lutego 2015 r. skarżący podniósł, że skarga na bezczynność Burmistrza Czarnej Wody jest zasadna, tym bardziej, że organ nawet po wniesieniu skargi nie udostępnił mu w jakimkolwiek zakresie żądanej wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. informacji publicznej. Skarżący wyjaśnił również, że dokonał wszelkich aktów staranności przy składaniu w dniu 6 stycznia 2014 r. wniosku o udzielenie informacji publicznej. Do elektronicznej wysyłki wniosku skarżący użył

programu pocztowego z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości, ale jak wskazuje kilkuletnie doświadczenie skarżącego urzędnicy w gminach albo ignorują prośbę o potwierdzenia albo nie pracują na programie pocztowym, który umożliwia odebranie żądania potwierdzenia. Skarżący świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, gdyż jego zdaniem jest to system teleinformatyczny obciążony wieloma wadami. Skarżący wysłał swój wniosek nie na jakiegokolwiek, dowolnie wybrane adresy poczty elektronicznej gmin, ale na ich główne oficjalne, widniejące na gminnych stronach BIP. Po wysłaniu wniosku, a następnie monitu na adres [urząd@czarna-woda.pl](mailto:urząd@czarna-woda.pl) skarżący nie otrzymał informacji zwrotnej o tym, że wiadomość nie mogła zostać dostarczona do adresata.

W piśmie z dnia 28 lutego 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.

Burmistrz Czarnej Wody, w piśmie z dnia 27 marca 2015 r., stwierdził z kolei, że skarżący nadal nie dowiódł, że przesyłka dotarła do adresata. Przedstawione logi, o ile są autentyczne mogą dowodzić jedynie tego, że przesyłka została przesłana na serwer, ale nie wyklucza to faktu, że była zainfekowana i została zakwalifikowana przez system obrony serwera jako szkodliwa, zawierająca wirusa. A ponieważ do dnia dzisiejszego organ nie otrzymał wniosku skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. dlatego też nie miał podstaw ani obowiązku udzielenia żądanej w nim informacji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2015 r. o sygn. akt II SAB/Gd 20/15 oddalił skargę.

Jak wskazał Sąd, spór w niniejszej sprawie dotyczył tego, czy wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 6 stycznia 2014 r. został przez Stowarzyszenie skutecznie wniesiony do skarżonego organu.

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 9 lutego 2014 r., na adres urzędu gminy podany w Biuletynie Informacji Publicznej.

Organ twierdził natomiast, że takiego wniosku ani monitu w ogóle nie otrzymał.

Na rozprawie, która odbyła się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym

w Gdańsku w dniu 15 kwietnia 2015 r., pełnomocnik organu przedłożył do akt dokumenty dotyczące innych składanych do organu przez skarżącego wniosków o udzielenie informacji publicznej, które do urzędu dotarły i na które organ niezwłocznie udzielił odpowiedzi. Jednocześnie pełnomocnik organu Roman Sikora, który zajmuje się korespondencją elektroniczną w Urzędzie Miejskim w Czarnej Wodzie, a także ukończył szereg kursów dotyczących dla informatyków (k. 66-70 akt), wyjaśnił, że z dużym prawdopodobieństwem przyczyną niedotarcia do urzędu wniosku, którego dotyczy sprawa był fakt zainfekowania pliku, ponieważ na obu przesłanych skutecznie do urzędu wnioskach z 2013 r. i 2015 r. nie ma potwierdzenia, że wysyłający sprawdził je antywirusowo. Oświadczył on jednocześnie, że skrzynka urzędu była sprawdzana i z całą pewnością przedmiotowy wniosek do urzędu nie dotarł.

Skarżące Stowarzyszenie nie udowodniło w toku niniejszego postępowania swoich odmiennych twierdzeń w tym zakresie.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji z przyczyn niezależnych od organu i sposobu organizacji komunikacji elektronicznej, organ nie otrzymał wniosku skarżącego Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. i nie zapoznał się z nim a tym samym nie mógł udzielić żądanych informacji w terminach przewidzianych w ustawie. Znajdująca się w aktach sprawy informacja działu obsługi klienta operatora usługi hostingowej - home.pl S.A. i logi transmisji (k. 43-44 akt) potwierdzają zdaniem WSA w Gdańsku jedynie, że wniosek skarżącego dotarł do systemu teleinformatycznego odbiorcy do serwera pocztowego organu. Z potwierdzenia wynika, 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 w ocenie wskazanego Sądu, 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 pierwszej instancji nie można dopatrzeć po stronie organu jakichkolwiek nieprawidłowości. W szczególności zaś brak jest podstaw do twierdzenia, że organ uniemożliwił otrzymanie korespondencji z dnia 6 stycznia 2014 r. Co więcej, z przedłożonych na rozprawie dokumentów wynika, że inna korespondencja od skarżącego Stowarzyszenia docierała do organu i sprawy były załatwiane niezwłocznie.

Skarżące Stowarzyszenie wyjaśniło, że świadomie nie korzystało z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej, gdyż jest to system teleinformatyczny obciążony wieloma wadami.

Sąd wyjaśnił, 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 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.

W tej sytuacji brak było zdaniem WSA w Gdańsku dowodów, które potwierdzałyby otrzymanie wniosku skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. przez organ. To zaś powoduje, że nie można uznać, aby organ pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu wniosku skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. Brak wniosku Stowarzyszenia uniemożliwiał bowiem organowi podjęcie jakichkolwiek działań w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. To samo dotyczy ponaglenia z dnia 9 lutego 2014 r.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Postawiło w niej zarzuty:

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

2) 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 ze stanem faktycznym sprawy, wynikającym z dowodów znajdujących się w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci odpowiedzi na skargę skarżonego organu, będącego świadectwem wiedzy organu oraz z przedstawionych przez skarżącego okoliczności dotyczących skutecznego odebrania przez adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Czarna Woda;

3) naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., art. 151 p.p.s.a., art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. oraz art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej – w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, przez zaniechanie dokonania przez WSA samodzielnych ustaleń faktycznych, co skutkowało przyjęciem merytorycznie błędnych ustaleń, 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, a przez to błędną konkluzją, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Czarna Woda 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 rozstrzygnięć, czy beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Burmistrz Gminy Czarna Woda wniósł o jej oddalenie.

**Naczelnny 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 ze zm.) - Naczelnny 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. Należy wyjaśnić, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. 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 dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, LEX nr 552012). 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 dnia 28 września 2010 r., I OSK 1605/09; z dnia 13 października 2010 r., II FSK 1479/09, publik. CBOSA). 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 sądowoadministracyjnej 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 dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09; z dnia 12 marca 2015 r., I OSK 2338/13, publik. CBOSA). 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.

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". 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 sądowoadministracyjnej 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 dnia 7 marca 2013 r., II GSK 2374/11, LEX nr 1296049). 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. 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 u.d.i.p. nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utwaleniem 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. np. wyrok NSA z dnia 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. post. NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15; post. NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15, CBOSA). Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługi 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 dnia 5 listopada 2015 r., I OZ 1414/15; por. też: 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. post. NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2897/15). Z orzecznictwa 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 dnia 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, 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 u.d.i.p. 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

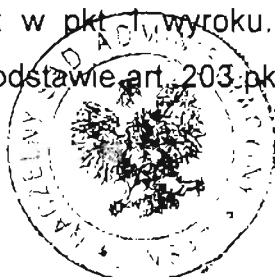
wyroku, wymagałoby uzyskania urzędowego potwierdzenia odbioru przez organ, co prowadziłoby do sytuacji, w której organ mógłby skutecznie uchylać się od spełnienia konstytucyjnego obowiązku udzielenia informacji, podnosząc brak dowodu doręczenia wniosku (zarówno w przypadku skierowania pisma drogą elektroniczną, 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 bezczynności organu w sytuacji, gdy wniosek o informację publiczną dostarczony na serwis poczty elektronicznej urzędu został złożony, podczas gdy w świetle prawidłowej wykładni powyższego przepisu wniosek, który został skutecznie wysłany należy traktować jako wniosek skutecznie złożony w trybie art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a tym samym – w przypadku skargi na bezczynność – 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. W sprawie przedłożone fragmenty logów potwierdzają w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skuteczne wysłanie wniosku. Tym samym trafny okazał się również zarzut naruszenia powyższych przepisów postępowania.

Przedstawiona wykładnia koresponduje z dotychczasowym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. wyroki NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 2257/15, I OSK 2113/15 i I OSK 2141/15).

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku weźmie pod uwagę przedstawioną w wyroku wykładnię przepisów prawa i oceni działania organu w kontekście zarzucanej mu skargą bezczynności.

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 oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Julia Chudzyńska  
sekretarz sądowy