

Sygn. akt I OSK 2141/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Marek Stojanowski
Sędziowie:	Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz
	Sędzia del. NSA	Tomasz Zbrojewski (spr.)
Protokolant	asystent sędziego	Aleksander Jakubowski

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie
z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SAB/Lu 32/15
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie;
2. zasądza od Burmistrza Miasta Dęblin na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 320 (trzysta dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

z p. wpi-214
520 zł
23.05.2017



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Tomasz Zieliński
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt na bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przyjął następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., wygenerowanym drogą elektroniczną, Stowarzyszenie "Obrona Zwierząt" zwróciło się do Urzędu Miasta Dęblin o udzielenie informacji dotyczącej sposobu i skutków realizacji przez gminę zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania, przez podanie z kim (wskazanie imienia, nazwiska lub nazwy oraz adresu) Gmina Dęblin miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (z podaniem imienia, nazwiska lub nazwy oraz adresu) udzielała doraźnych zleceń na wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie opieki nad nimi, informacji dotyczącej ilości bezdomnych psów i kotów, którym w 2013 r. zapewniono opiekę na koszt gminy z wyłączeniem zwierząt, którym opiekę taką zapewniono w latach ubiegłych, informacji dotyczącej kosztów realizacji powyższych zadań w 2013 r. oraz udostępnienia treści umów z tego roku o zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Stowarzyszenie zastrzegło, że odpowiedź na wniosek należy przestać na podany adres poczty elektronicznej albo listownie.

W dniu 9 lutego 2014 r. Stowarzyszenie drogą elektroniczną zawiadomiło, że dotychczas nie otrzymało żądanej informacji i ponownie wystąpiło o jej udostępnienie.

W dniu 26 stycznia 2015 r. Stowarzyszenie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin polegającą na nieudzieleniu odpowiedzi na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie wniosło o stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązanie Burmistrza do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. Powołując się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o ochronie zwierząt oraz orzecznictwo sądów administracyjnych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka autor skargi wykazał, że żądane w wniosku informacje mają charakter informacji publicznej, a obowiązkiem Burmistrza było ich udostępnienie w ustawowym terminie.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i wyjaśnił, że nie otrzymał wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. Wniosek nie dotarł bowiem do serwera pocztowego organu. Zwrócono również uwagę na to, że Stowarzyszenie nie dołączyło do skargi w formie elektronicznej bądź w formie pisemnej potwierdzenia otrzymania wniosku przez organ. Ponadto dołączone do skargi printscreeny nie są ze sobą spójne. W ocenie Burmistrza powyższe okoliczności uzasadniają oddalenie skargi. Jednocześnie organ poinformował, że po otrzymaniu skargi udzielił odpowiedzi na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r., uznając za dzień wpływu wniosku dzień wpłynięcia do organu skargi. Na potwierdzenie tego do odpowiedzi na skargę dołączono pismo, którym odpowiadano na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz potwierdzenie jego przesłania na adres poczty elektronicznej Stowarzyszenia.

Ustosunkowując się do argumentów odpowiedzi na skargę Stowarzyszenie w piśmie z dnia 11 marca 2015 r. zaprzeczyło temu, aby wątpliwe było, że organ otrzymał drogą elektroniczną wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r., przedstawiając jednocześnie dowody na potwierdzenie swego stanowiska.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w pierwszej kolejności wyjaśnił, że bezsporne w sprawie jest, że informacja, o którą wystąpiło Stowarzyszenie stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p., do udostępnienia których zobowiązany był Burmistrz Miasta Dęblin.

W rozpoznawanej sprawie sporne pozostaje to, czy wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. tego dnia wpłynął na adres elektronicznej skrzynki pocztowej Urzędu Miasta Dęblin. Doręczanie pism drogą elektroniczną w postępowaniu administracyjnym reguluje art. 63 k.p.a. oraz przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 1114), w tym art. 13 ust 1 i 2 tej ustawy. Zasady doręczania pism drogą elektroniczną wynikające z tych unormowań w tym, iż skutecznie złożonym wnioskiem drogą elektroniczną jest wniosek skierowany na istniejącą skrzynkę pocztową na platformie ePUAP, która automatycznie generuje urzędowe poświadczenie odbioru (art. 3 pkt 20 ustawy w zw. z § 6 i 7 rozporządzenia) nie mają zastosowania do wniosków dotyczących udostępnienia informacji publicznej. Intencją ustawodawcy w zakresie udostępniania informacji publicznej było bowiem odformalizowanie postępowania w celu umożliwienia pełnej realizacji konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego. Z unormowania art. 10 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wynika zaś, że wniosek o udzielenie informacji

publicznej może przybrać każdą formę. Oznacza to, że wniosek o udzielenie informacji publicznej może być przesłany pocztą elektroniczną również na konto nieumieszczone w systemie ePUAP.

Mając powyższe Sąd I instancji zauważył, że w dniu 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie przesłało na adres skrzynki pocztowej Urzędu Miasta Dęblin wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Adresem elektronicznej skrzynki pocztowej, na którą przesłano wniosek był adres wskazany w stopce głównej strony BIP-u Urzędu Miasta Dęblin. Skrzynka pocztowa, na którą przesłano wniosek nie jest częścią systemu ePUAP, zatem nie zostało wygenerowane automatycznie potwierdzenie odbioru wniosku przez organ. W przypadku zaś skrzynek pocztowych niebędących częścią wspomnianego wyżej systemu wysyłanie potwierdzenia odbioru nie jest regułą i zależy od indywidualnego ustawienia parametrów skrzynki pocztowej. Jednak dla uznania bezczynności podmiotu do którego zwrócono się o udzielenie informacji musi być pewne, że wniosek rzeczywiście do adresata dotarł. To nie organ ma wykazywać jego otrzymanie, ale do wnioskodawcy należy potwierdzenie doręczenia wezwania. Wprawdzie skarżąca złożyła "archiwum z logami transmisji", nie sposób jednak na tej podstawie potwierdzić o jaką informację chodzi i w jakiej dacie została złożona. W rozpoznawanej sprawie najpóźniej z chwilą otrzymania przez organ skargi wraz z załączonym do niej tekstem wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., zostały rozwiązane wątpliwości, co do tego, czy sporny wniosek rzeczywiście został złożony. Dołączenie do skargi wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. powoduje, że termin oznaczony w u.d.i.p., w którym organ powinien rozpoznać wniosek, rozpoczął swój bieg z chwilą otrzymania skargi przez Burmistrza Miasta Dęblin. Wówczas organ utracił bowiem skuteczną możliwość negowania faktu jego złożenia. Oceniając zasadność skargi na bezczynność organu ustalić należy, czy w terminie pomiędzy skutecznym złożeniem wniosku a rozprawą sądową, na której rozpatrywana ma być skarga na bezczynność organu zajął jakiegokolwiek stanowisko merytoryczne odnośnie wniosku. Z akt sądowych sprawy wynika, że organ w dniu 20 stycznia 2015 r. przesłał na adres elektronicznej skrzynki pocztowej stowarzyszenia pismo z dnia 19 stycznia 2015 r., w którym udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz przesłał wskazane w nim umowy.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Stowarzyszenie, reprezentowane przez pełnomocnika w osobie adwokata, podniosło zarzuty:

- naruszenia 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 wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną, 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”;

- naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 141 § 4 p.p.s.a., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, poprzez niezawarcie przez WSA w uzasadnieniu orzeczenia stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę skarżonego rozstrzygnięcia, tj. brak w uzasadnieniu odniesienia się do argumentów prezentowanych przez skarżącego oraz brak wyjaśnienia, dlaczego argumenty organu sąd uznał za prawidłowe i udowodnione, a nie dał wiary argumentom skarżącego, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek skarżącego z dnia 06.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Dęblin;
- 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 dnia 06.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Dęblin;

- art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a., poprzez oddalenie 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 bezprzedmiotowe) i jednocześnie rozstrzygnąć, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor podał, że brak w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia odniesienia się do argumentów prezentowanych przez skarżącego, tj. brak wyjaśnienia, dlaczego argumenty organu sąd uznał za prawidłowe i udowodnione, a nie dał wiary argumentom skarżącego, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek skarżącego z dnia 06.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta Dęblin. Orzeczenie nie zawiera żadnej materialnej argumentacji, a jedynie formalne omówienie przez sąd zakresu informacji publicznej, podmiotów zobowiązanych do jej udzielania, sposobów doręczania wniosków i funkcjonowania systemu e-PUAP. Ten dotkliwy brak nie pozwala skarżącemu poznać sposobu rozumowania sądu, które doprowadziło do wydania skarżonego wyroku. I tak, WSA nie wyłożył, dlaczego dał wiarę jednemu gołosłownemu zapewnieniu organu, o tym jakoby nie otrzymał na swój serwer pocztowy wiadomości zawierającej wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, a jednocześnie odmówił tej wiary dowodom przedstawianym przez skarżącego. Tym samym, uzasadnienie wyroku zawiera jedynie opis poszczególnych elementów stanu faktycznego, bez wskazania, w jakim zakresie i dlaczego zostały lub nie zostały one przyjęte przez sąd. W przepisie art. 141 § 4 p.p.s.a. nie chodzi bowiem o przedstawienie jakiegokolwiek stanu faktycznego, lecz stanu rzeczywistego, ustalonego i przyjętego zgodnie z obowiązującym prawem. Uchybienie to utrudnia polemikę z tezami kwestionowanego orzeczenia, jeśli skarżący musi wcześniej domyślać się przesłanek, na których oparł się sąd, wydając wyrok. WSA naruszył również art. 133 § 1 p.p.s.a., gdyż rozstrzygał nie na podstawie całości akt, a tym samym wbrew aktom sprawy i utrwalonemu w nich stanowi faktycznemu, tworząc w opozycji do niego własną, niejako alternatywną, wersję rzeczywistości. Uchybienie to miało istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż dotyczyło najistotniejszej i fundamentalnej dla niniejszej

sprawy okoliczności w zakresie ustalenia, czy wniosek z dnia 06.01.2014 r. dotarł do adresata i wszystkich wynikających z tego skutków prawnych dla stron. Pominięcie przez WSA przy rozstrzygnięciu sprawy treści i znaczenia fragmentów logów doprowadziło do błędnego przyjęcia, że wniosek Stowarzyszenia w ogóle nie został złożony. Przedstawione przez skarżącego okoliczności udowodniły, że wniosek został skutecznie złożony, co ma istotne znaczenie z uwagi na zaktualizowanie się obowiązku, o którym stanowi art. 13 ust. 1 u.d.i.p. W związku z nieuwzględnieniem wszystkich okoliczności i dokumentów, sąd pierwszej instancji nie wydał wyroku na podstawie akt sprawy, bowiem oparł się na nich w sposób fragmentaryczny. Sąd błędnie przyjął, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej w niniejszej sprawie nie dotarł do skarżonego organu. Tymczasem wniosek został doręczony do systemu informatycznego urzędu w dniu 06.01.2014 r., z kolei monit w tej sprawie - w dniu 09.02.2014 r. Organ udostępnił żadaną informację publiczną w dniu 20.01.2015 - przez ponad rok pozostawał więc w bezczynności. Jednak WSA, całkowicie abstrahując od stanu faktycznego, na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił. Tymczasem prawidłowo, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., postępowanie należało umorzyć w części dotyczącej zobowiązania organu do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia, z przyczyn jego bezprzedmiotowości (organ udostępnił bowiem żadaną informację publiczną do dnia rozpoczęcia rozprawy, a więc ustała jego bezczynność), a rozstrzygnięcie zawierać, na podstawie art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a., wypowiedź sądu na temat charakteru bezczynności (zwykła lub kwalifikowana) oraz kosztów postępowania na podstawie art. 201 § 1. WSA, pomijając fakt dotarcia wiadomości do organu, naruszył te przepisy poprzez ich niezastosowanie, co doprowadziło do oddalenia skargi i nieuwzględnienia zasługujących na prawną ochronę interesów skarżącego jako wnioskodawcy, gdy tymczasem ich prawidłowe zastosowanie powinno skutkować realizacją tej ochrony. Podstawą skarżonego rozstrzygnięcia była błędna wykładnia pojęcia "złożenie wniosku" (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), wskutek czego WSA przyjął - w opozycji do rzeczywistości - że wniosek o udostępnienie informacji publicznej w niniejszej sprawie w ogóle nie dotarł do skarżonego organu. WSA nie uznał bowiem, aby przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną poświadczony fragmentami logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych na serwer pocztowy adresata, tj. organu zobowiązanego do udostępnienia informacji, przy zaprzeczeniu przez organ faktu otrzymania wniosku, było

skutecznym „złożeniem wniosku”. Fakt doręczenia wiadomości na serwer pocztowy organu znajduje pokrycie we fragmentach logów, przedstawionych przez skarżącego, dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w dniu 06.01.2014 r. i 09.02.2014 r. na adres poczta@um.deblin.pl. Logi stanowią techniczny zapis komunikatów wymienianych pomiędzy serwerem pocztowym nadawcy a serwerem pocztowym odbiorcy, jest to więc niejako transkrypcja „rozmowy” obu serwerów. Z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy. Wynika z tego, iż kategoryczne twierdzenie odpowiedzi na skargę organu jakoby „wiadomość ta nie dotarła do serwera pocztowego organu” nie polega na prawdzie. Skarżący zauważył, że przedstawione logi stanowią świadectwo wiedzy przedsiębiorcy - profesjonalisty, komercyjnie (odpłatnie) świadczącego usługi hostingowe. Do oceny formy i przydatności takiego dowodu powinien być więc użyty art. 245 k.p.c, a sam dowód oceniony jako dokument prywatny. Skarżący podkreśla przy tym, że w wyniku podjętych aktów staranności pozyskał od operatora usługi hostingowej maksimum formy i treści, odnośnie dowodzonego faktu wysłania i doręczenia wiadomości elektronicznych. Jeśli WSA nie uznał walorów dowodowych takiego świadectwa (np. jako dokumentu prywatnego), to, w celu wyjaśnienia istotnych wątpliwości, winien zastosować art. 106 § 3 p.p.s.a w zw. z art. 232 zdanie drugie k.p.c. i z urzędu przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, tj. samodzielnie zwrócić się do operatora świadczącego usługę hostingową dla skarżącego o przekazanie stosownych potwierdzeń na okoliczność wysłania i doręczenia konkretnych wiadomości elektronicznych, ściśle określonych co do czasu, nadawcy i adresata.. Potwierdzenia uzyskane przez sam sąd, w oparciu o uprzednio wydane postanowienie dowodowe, miałyby wówczas pełną wartość dowodową.

W piśmie procesowym z dnia 27 czerwca 2015 r. Stowarzyszenie rozwijając pkt 2 skargi kasacyjnej przywołało wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2003 r., V CZ 127/03, w którym Sąd stwierdził, że oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane on line zostaje złożone z chwilą jego wejścia do systemu informatycznego prowadzonego i kontrolowanego przez odbiorcę, to jest w momencie przyjęcia oświadczenia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych.

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 określonych 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. Naruszenia tego przepisu Stowarzyszenie upatruje w „braku w uzasadnieniu odniesienia się do argumentów prezentowanych przez skarżącego oraz braku wyjaśnienia, dlaczego argumenty organu sąd uznał za prawidłowe i udowodnione, a nie dał wiary argumentom skarżącego, co skutkowało błędną konkluzją, jakoby wniosek skarżącego z dnia 06.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata”.

W związku z tak sformułowanym zarzutem 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; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08, LEX nr 513044). 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 odpowiedzi na skargę skarżonego 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 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. 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 u.d.i.p. 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. 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 Urzędu Miasta Dębina, 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 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 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. Tym samym trafny okazał się również zarzut naruszenia powyższych przepisów postępowania.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie weźmie pod uwagę przedstawioną w wyroku wykładnię przepisów prawa i oceni działania organu w kontekście zarzucanej mu skargą bezczynności z uwzględnieniem faktu, że organ udostępnił żadaną informację publiczną w dniu 20 stycznia 2015 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

I OSK 2141/15

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
Tomasz Zieliński
starszy inspektor sądowy