

Sygn. akt I OSK 2113/15



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 (spr.)
	Sędzia del. NSA	Tomasz Zbrojewski
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 Poznaniu

z dnia 15 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 26/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Grodziska Wielkopolskiego

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

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



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

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt: IV SAB/Po 26/15 oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie w dniu 6 stycznia 2014 r. złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski (na adres grodzisk@grodzisk.wlkp.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt należy do zadań własnych gminy. Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób, w dniu 12 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wskazano, że do dnia jej złożenia, tj. do dnia 23 grudnia 2014 r., a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13 u.d.i.p., podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W ocenie Stowarzyszenia Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Z tej przyczyny Stowarzyszenie wniosło skargę do sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski wniósł o oddalenie skargi jako niezasadnej. Podał, że nie otrzymał wniosku o udzielenie takiej informacji. W dniu 6 stycznia 2014 r. odebrał wiadomość od Stowarzyszenia, jednak była ona całkowicie nieczytelna, co przedstawił w załączonym wydruku. Organ podał także, że nie otrzymał monitu z dnia 12 lutego 2014 r., nie miał zatem możliwości udzielenia odpowiedzi. Wskazał, że to pracownicy

Stowarzyszenia nie dopełnili swoich obowiązków w kwestii prawidłowego doręczenia wniosku, dlatego zarzut nieudzielenia odpowiedzi i zwrotu kosztów uznaje za niezasadny. Burmistrz podał, że w dniu 19 stycznia 2015 r. przesłał na adres stowarzyszenia informacje, które były przedmiotem wniosku.

Pismem z dnia 13 lutego 2015 r. Stowarzyszenie stwierdziło, że dokonało wszelkich aktów staranności przy składaniu wniosku oraz monitu w sprawie, który może być składany w każdej formie, w tym elektronicznej. Do elektronicznej wysyłki wniosków skarżący używał programu pocztowego z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości, nie miał wpływu na uzyskanie potwierdzenia doręczenia swojego wniosku. Świadomie nie korzystał z Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), gdyż jest to system teleinformatyczny obciążony wieloma wadami, ponadto nie wszystkie gminy udostępniają przez ePUAP formularz wniosku o udzielenie informacji publicznej, co ma niebagatelne znaczenie przy kompleksowym monitoringu wszystkich 2479 gmin przez skarżącego. Stowarzyszenie podało, że wysłało wniosek na oficjalny adres mailowy gminy i nie otrzymało informacji, że wiadomość nie mogła zostać dostarczona do adresata.

W kolejnym piśmie procesowym z dnia 8 marca 2015 r. Stowarzyszenie przedstawiło zapisy logów serwera wysyłającego, które potwierdzają, że wysłana przez Stowarzyszenie wiadomość została przyjęta przez serwer pocztowy Gminy. Jeśli natomiast nie dotarła do komputera/programu/osoby odpowiedzialnej, to miało to miejsce wyłącznie z przyczyn leżących po stronie adresata, gdyż nadawca nie ma na to żadnego wpływu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalając skargę stwierdził, że okolicznością sporną w sprawie o udostępnienie informacji publicznej była skuteczność doręczenia wniosku o jej udzielenie, a tym samym to, czy po stronie organu zaistniała bezczynność w związku z brakiem odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia. Wskazano, że żądana przez Stowarzyszenie informacja stanowiła rzeczywiście informację publiczną, a Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski jako organ gminy należał do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Oceniając skuteczność doręczenia wniosku Sąd przypomniał, że wniosek składany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, w tym także przepisy ustawy nie przewidują szczególnego sposobu jego złożenia. Organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, co wskazuje na możliwość dowolnej formy wniosku, w tym i ustnej i za pośrednictwem poczty elektronicznej. Niemniej jednak organ podniósł, że wniosku w ogóle nie otrzymał (wniosek był nieczytelny), w takiej sytuacji ciężar wykazania, że wniosek złożony został skutecznie obciążał wnioskodawcę.

W ocenie Sądu I instancji, skoro skarżące Stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej winno zabezpieczyć potwierdzenie odbioru takiego wniosku. Za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie/nadanie, a jest nim doręczenie, złożenie we właściwym organie. W odniesieniu do doręczeń za pośrednictwem poczty elektronicznej możliwe są doręczenia za potwierdzeniem odbioru doręczenia z wykorzystaniem systemu ePUAP (por. art. 63 kpa). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, że i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżące Stowarzyszenie nie skorzystało, co przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują, ale co wiąże się z konsekwencją w postaci braku wykazania skutecznego złożenia wniosku. Oceniając przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie okoliczności Sąd uznał, że interpretacja wydruków maili i logów, czy i kiedy wiadomość faktycznie dotarła do adresata, czy adresat uniemożliwił świadomie dostarczanie wiadomości od wnioskodawcy, czy wiadomość z uwagi na ustawienia systemu teleinformatycznego gminy była kierowana do spamów, wymaga wiadomości specjalnych. W przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie nie wykazało, że wniosek doręczyło organowi. Stowarzyszenie korzystając z uproszczeń w zakresie wysyłania wniosków do wielu podmiotów w jednym czasie winno liczyć się z tym, że nie wszyscy adresaci z ponad dwóch tysięcy gmin te wnioski otrzymają; a w przypadku braku odpowiedzi kierując skargą zabezpieczyć dowody potwierdzające skuteczne doręczenie wniosku adresatowi, czego w sprawie nie uczyniło.

Sąd stwierdził, że przedstawione przez Stowarzyszenie: wydruki z własnej poczty elektronicznej wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów (k. 7, 8 akt) oraz wydruk maila do home.pl SA – operatora usługi hostingowej o przesłaniu archiwum z logami transmisji a także własne odczytanie

dołączonego przez organ do odpowiedzi na skargę wydruku wiadomości z dnia 6 stycznia 2014 r. nie stanowią dowodów z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w związku z art. 244 k.p.c., nie potwierdzają również otrzymania przez organ wysyłanych wiadomości. Ponadto interpretacja wydruków maili i logów oraz ustalenia na ich podstawie czy informacja faktycznie dotarła do adresata wymaga wiadomości specjalnych, a dowód z opinii biegłego nie jest dopuszczalny w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu, zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.:Dz.U. z 2016 r., poz.1764) w zakresie, w jakim przepis ten reguluje prawne konsekwencje złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przejęciu, że przesłanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną, który zostaje zniekształcony przez program pocztowy adresata, nie jest skutecznym „złożeniem wniosku”;

2) 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 przedstawienie przez WSA stanu sprawy niezgodnie ze stanem faktycznym wynikającym z okoliczności i dowodów, zawartych 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 i Gminy Grodzisk Wielkopolski;

- 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 i Gminy Grodzisk Wielkopolski;

- 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., poprzez oddalenie skargi jako nieuzasadnionej, pomimo naruszenia przez organ administracji terminów określonych przez art. 13 u.d.i.p., gdy tymczasem należało umorzyć postępowanie (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 wskazano, że jeżeli Sąd I instancji dokonał wadliwej wykładni użytego w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej zwrotu „złożenie wniosku”, który powinien być rozumiany jako dotarcie wniosku na serwer informatyczny obsługujący urząd gminy. W przypadku wiadomości elektronicznej samo technicznie jej przyjęcie przez serwer poczty adresata ma ten skutek, że treść zawarta w wiadomości zostaje złożona adresatowi w sposób skuteczny również pod względem prawnym. Ponadto sam organ w odpowiedzi na skargę potwierdza fakt otrzymania pisma z zastrzeżeniem, że było ono nieczytelne. Zdaniem skarżącego kasacyjnie, jeżeli Sąd I instancji nie uznał walorów dowodowych przedstawionych świadectw wiedzy przedsiębiorcy, jakimi są logi, to w celu wyjaśnienia istotnych wątpliwości powinien z urzędu przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, tj. samodzielnie zwrócić się do operatora świadczącego usługę hostingową dla skarżącego o przekazanie stosownych potwierdzeń na okoliczność wystania i doręczenia konkretnych wiadomości elektronicznych, ściśle określonych co do czasu, nadawcy i adresata.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej zarzucono zarówno naruszenie przepisów postępowania, jak i naruszenie prawa materialnego. W sytuacji, kiedy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlega zarzut naruszenia przepisów postępowania (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2012 r., II GSK 819/11, LEX nr 1217424; wyrok NSA z dnia 26 marca 2010 r., II FSK 1842/08, LEX nr 596025; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2014 r., II GSK 402/13, LEX nr 1488113).

Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że ma ona częściowo usprawiedliwione podstawy.

Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. „Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (...)”. Naruszenia tego przepisu Stowarzyszenie upatruje w wydaniu 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”. Powyższy zarzut dotyczy zatem w istocie nieprawidłowej oceny przez Sąd I treści dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy. Tak skonstruowany zarzut nie mógł być uwzględniony.

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 dnia 7 marca 2013 r., II GSK 2374/11, LEX nr 1296049). Należy przy tym odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem np. odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2012 r., I OSK 1749/11, LEX nr 1145067). W ramach zarzutu art. 133 § 1 p.p.s.a. nie można skutecznie kwestionować dokonanej przez Sąd oceny dokumentów, o ile dokumenty te znajdują się w materiale zgromadzonym w aktach sprawy. Przepis art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie może służyć kwestionowaniu oceny materiału dowodowego, jak i ustaleń i oceny ustalonego w sprawie stanu faktycznego dokonanych przez sąd pierwszej instancji (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., I OSK 1350/11, LEX nr 1149159; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1609/10, LEX nr 1132105). Do naruszenia art. 133 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dochodzi zatem wówczas, gdy sąd oddali skargę, mimo niekompletnych akt sprawy, gdy pominie istotną część tych akt, gdy przeprowadzi postępowanie dowodowe z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 p.p.s.a. oraz gdy oprze orzeczenie na własnych ustaleniach, tzn. dowodach lub faktach, nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach

sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika więc nakaz wyprowadzania oceny prawnej na gruncie faktów i dowodów znajdujących odzwierciedlenie w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2010 r., I FSK 497/09, LEX nr 594014; wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., II OSK 1645/09, LEX nr 746707; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 763/12, LEX nr 1219174). Sąd pierwszej instancji analizując i oceniając znajdujący się w aktach administracyjnych obligatoryjny dokument postępowania sądownoadministracyjnego, tj. odpowiedź na skargę złożoną przez organ nie mógł zatem naruszyć art. 133 § 1 p.p.s.a. Prawdliwość tej oceny nie może być skutecznie kwestionowana w drodze zarzutu naruszenia tego przepisu.

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji nie naruszył również przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a. Naruszenia tego przepisu Stowarzyszenie upatruje w „przedstawieniu stanu sprawy niezgodnie ze stanem faktycznym wynikającym z okoliczności i dowodów, zawartych w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci odpowiedzi na skargę skarżonego organu”.

W związku z tak sformułowanym zarzutem należy podkreślić, 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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 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.

Zasadny okazał się natomiast zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 782), 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). Ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne nakazuje 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. postanowienie NSA z dnia 10 września 2015 r., I OSK 1968/15; postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2015 r., I OSK 1940/15, CBOSA). Skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwanego 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, obciążało ten organ, a nie skarżącego (por. postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2015 r., I OSK 2897/15). Z orzecznictwa tego 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 bowiem, że w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej 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 przywołanym 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, który zostaje zniekształcony przez program pocztowy adresata, nie jest skutecznym „złożeniem wniosku” w rozumieniu tego przepisu.

W realiach niniejszej sprawy należy podkreślić, 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 grodzisk@grodzisk.wlkp.pl swój wniosek o udzielenie informacji publicznej. Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, że skoro adres poczty elektronicznej jest publikowany przez sam organ w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski, 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 dowiedzenia, iż wniosek został przez organ odebrany. Ustawa 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. Zauważyć także należy, iż „nieczytelna” wiadomość Stowarzyszenia posiadała co najmniej informację o nadawcy i jego elektronicznym adresie pocztowym oraz temat wiadomości. Obowiązkiem organu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, w sytuacji rzeczywiście nieczytelnego pisma zatytułowanego „wniosek o udzielenie informacji publicznej” byłoby wystosowanie informacji do wnioskodawcy, że wniesione elektronicznie pismo z wnioskiem nie może zostać odczytane.

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 pierwszej 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 wpłynął na serwer obsługujący urząd adresata wniosku 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.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

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 bezczynności z uwzględnieniem faktu, że organ udostępnił żadaną informację publiczną w dniu 19 stycznia 2015 r.

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