



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 Warszawie

z dnia 5 maja 2015 r. sygn. akt II SAB/Wa 1141/14

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn

w przedmiocie rozpoznania wniosku z 6 stycznia 2014 r. o udostępnienie informacji publicznej

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



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej jako Stowarzyszenie) pismem z dnia 17 grudnia 2014 r. wniosło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Zarzucając organowi 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 - zwanej dalej u.d.i.p.) pełnomocnik Stowarzyszenia wniósł o: 1) stwierdzenie, że bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, 2) zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., 3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik strony podniósł, iż skarżące Stowarzyszenie od kilku lat uczestniczy w projekcie Biura Ochrony Zwierząt przy Fundacji dla Zwierząt ARGOS, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów. Od 2006 r. do wszystkich (2479) gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”, przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856). Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami <http://www.boz.orag.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.).

W związku z powyższym, w dniu 6 stycznia 2014 r. skarżące Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Kałuszyn (na adres urnkaluszyn@kaluszyn.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Kałuszyn) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie: „1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyławiania/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 (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?
5. ponadto prosimy o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r."

Ponieważ organ nie zareagował na wniosek, w dniu 16 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit został wysłany na adres umkaluszyn@kaluszyn.pl). Do dnia złożenia skargi, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Natomiast do dnia wniesienia skargi na elektroniczny wniosek Stowarzyszenia odpowiedziało 85% polskich gmin.

W odpowiedzi na skargę Burmistrza Kałuszyna wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu administracji kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu pisma procesowego organ podniósł, iż w dniu 22 grudnia 2014 r. do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie wpłynęła skarga Stowarzyszenia na bezczynność Burmistrza Kałuszyna w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. Wniosek ten miał być przesłany drogą elektroniczną. Jednakże przedmiotowy wniosek Stowarzyszenia, jak również jego ponowienie z dnia 16 lutego 2014 r., na które powołuje się strona skarżąca, nie wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie w sposób wskazany w skardze.

Po otrzymaniu skargi dokonano sprawdzenia dziennika korespondencyjnego, w którym rejestrowane są wszystkie pisma wpływające do Urzędu Miejskiego w Kałuszynie, w tym także te, które wpływają drogą elektroniczną, i stwierdzono, że brak jest w nim zarejestrowania takiego wniosku. Dokonano też sprawdzenia poczty elektronicznej dla adresu umkaluszyn@kaluszyn.pl, gdzie także nie odnotowano

przedmiotowego wniosku, ani jego ponowienia. W związku z powyższym, celem wyjaśnienia zaistniałej sytuacji w dniu 23 grudnia 2014 r. wystąpiono pisemnie do Stowarzyszenia listem priorytetowym za poświadczeniem odbioru i równocześnie faxem do pełnomocnika (w skardze był podany numer faxu jedynie do niego), z prośbą o przekazanie potwierdzenia złożenia przedmiotowego wniosku. Na dzień udzielania odpowiedzi na skargę nie otrzymano żadnej odpowiedzi.

Następnie w dniu 29 grudnia 2014 r., zarówno listownie, jak i na adres elektroniczny podany przez stronę skarżącą - mazowieckie@obrona-zwierzat.pl, przesłano informację o udostępnienie, której wskazano w złożonej skardze. Nie kwestionując uznania żądanej informacji jako informacji publicznej organ stwierdził, że informacja nie była udzielona wcześniej, ponieważ przedmiotowy wniosek, jak również jego ponowienie, nie dotarł we wskazanym w skardze terminie do organu administracyjnego.

Do pisma procesowego z dnia 25 lutego 2015 r. pełnomocnik Stowarzyszenia załączył uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze skarżący posiada konto poczty elektronicznej - home.pl S.A. - fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w dniu 6 stycznia i 16 lutego 2014 r. na adres umkaluszyn@kaluszyn.pl. Z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy, co wskazuje, iż przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości, zawierających wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie skarżony organ gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 5 maja 2015 r. o sygn. akt II SAB/Wa 1141/14 oddalił skargę.

Jak wskazał Sąd, w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, iż Burmistrz Miasta i Gminy Kałuszyn, jako organ władzy publicznej (art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji, jak też przedmiot żądania Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. dotyczy trybu działania tego podmiotu w sferze realizacji zadań własnych gminy (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a tej ustawy).

WSA w Warszawie odnotował, że powyższego organ nie kwestionuje, czego wyrazem stało się udzielenie Stowarzyszeniu wnioskowanej informacji publicznej pismem z dnia 29 grudnia 2014 r. Burmistrz Kałuszyna zaznaczył jednocześnie, iż wysłany e-mailem na adres umkaluszyn@kaluszyn.pl wniosek z dnia 6 stycznia 2014

r., jak i monit z dnia 16 lutego 2014 r., do niego nie dotarły. Weryfikacja dziennika korespondencji „papierowej”, jak i elektronicznej w Urzędzie Miasta i Gminy Kałuszyn nie potwierdziła wpływu przedmiotowych dokumentów do Urzędu. Organ podkreślił, iż o żądaniu Stowarzyszenia dowiedział się ze skargi na jego bezczynność, która wpłynęła do Urzędu w dniu 22 grudnia 2014 r.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, twierdzeniu organu należy dać wiarę, gdyż nie ma żadnych przesłanek je podważających. Skarżące Stowarzyszenie nie wykazało, by dochowało należytej staranności w dostarczeniu przedmiotowego zapytania do organu. Wprawdzie pełnomocnik skarżącego podał, że zastosował powszechną metodę dokumentowania dostarczenia poczty w formie potwierdzenia odbioru przez odbiorcę korespondencji, jednak zdaniem Sądu nie wyjaśnił dlaczego w sytuacji, gdy takowego potwierdzenia nie otrzymał, nie ponawiał korespondencji mailowej z organem (za wyłączeniem pojedynczego, bezskutecznego monitu), a w szczególności dlaczego nie zastosował – wobec braku potwierzeń dostarczenia e-maili – innej formy doręczenia, jak np. platformy e-PUAP, bądź drogi pocztowej ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zwrotnego poświadczenia odbioru. Sąd wskazał, że pełnomocnik strony przyznał, iż nie dochował należytej staranności w zakresie wspomnianego doręczenia. Przyznał bowiem, że w ogóle nie zastosował formalnie obowiązującego systemu doręczeń e-PUAP (umożliwiającego uzyskanie elektronicznego poświadczenia odbioru korespondencji). Przy czym – nie oceniając zarzutów strony skarżącej dotyczących funkcjonowania tego systemu – pełnomocnik strony nawet nie próbował zastosować systemu e-PUAP w kontrolowanym przypadku. Tym samym, w ocenie Sądu pierwszej instancji, świadomie pozbawił się potencjalnej możliwości uzyskania potwierdzenia odbioru korespondencji elektronicznej. Stowarzyszenie nie podniosło zarzutu, iż system e-PUAP nie funkcjonuje w kontrolowanej gminie i dlatego doręczało wnioski zwykłą pocztą mailową (mając również możliwość doręczenia wniosku drogą pocztową). Z wiedzy posiadanej przez Sąd orzekający system e-PUAP co do zasady funkcjonuje, a czy prawidłowo działa w kontrolowanej gminie nie wiadomo, gdyż nie próbowano go zastosować w rozpatrywanym przypadku. Wbrew stanowisku strony skarżącej, w ocenie Sądu pierwszej instancji, to jej obowiązkiem i w jej interesie leżało skuteczne doręczenie przedmiotowych zapytań organowi. Tymczasem Stowarzyszenie świadomie wybrało najprostszy (wymagający najmniej wysiłku i kosztów), a jednocześnie najbardziej ryzykowny (trudności w wykazaniu doręczenia

korrespondencji) sposób doręczenia. W tej sytuacji, to zdaniem Sądu nie Gmina ponosi konsekwencje tego wyboru Stowarzyszenia, lecz strona skarżąca.

Skoro skarżące Stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej, to zdaniem Sądu pierwszej instancji 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 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. Na potwierdzenie złożenia wniosku stowarzyszenie przedłożyło wydruki z własnej poczty elektronicznej wskazujące na wysłanie wniosku i monitu również do innych adresatów oraz kserokopię pisma do home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przygotowanie i przesłanie fragmentów logów dokumentujących wysyłkę wiadomości elektronicznych m.in. w dniu 6 stycznia 2014 r. i 16 lutego 2014 r. oraz wydruk odpowiedzi z działu obsługi klienta i wydruk logów na adres mailowy organu. Pisma te nie stanowią dowodów z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 kwestie daty dostarczenia wniosku drogą elektroniczną ustawodawca wskazał np. art. 61 ust. 3a k.p.a., że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jedn. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 43 ustawy prawo 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.

Z nadesłanych do Sądu dokumentów, jak oświadczenia organu, nie wynika zdaniem WSA w Warszawie, że wniosek skarżącego Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego w datach podanych przez stronę karzącą. Załączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi w istocie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Skarżące Stowarzyszenie nie przedstawiło jednak żadnego przekonującego dowodu, potwierdzającego wpływ wniosku do adresata, co świadczy o tym, że przedmiotowy wniosek mógł do organu nie dotrzeć. Złożone przez skarżącego fragmenty logów dokumentujących wysyłkę przedmiotowych zapytań stanowią jedynie dowód tego, że z serwera home.pl wysłano istotne dla sprawy zapytania na serwer, z którego korzysta domena organu. Nie jest to jednak żaden dowód, iż na ten serwer wiadomość ta dotarła, a tym bardziej, iż dotarła ona na skrzynkę e-mailową organu, a więc do jego wiadomości. Tym samym, w ocenie Sądu pierwszej instancji, brak jest dowodu na to, że organ otrzymał skutecznie przedmiotowe zapytania.

Sąd pierwszej instancji odnotował, że Stowarzyszenie przez 10 miesięcy nie podjęło jakiegokolwiek próby ustalenia, czy wniosek skutecznie wpłynął do adresata i co jest powodem milczenia organu w sprawie udzielenia informacji publicznej. Zatem, bez dołożenia wymaganej staranności w działaniu Stowarzyszenie, za pośrednictwem organu, wniosło skargę do Sądu, z której to Burmistrz Kałuszyna po raz pierwszy powziął wiadomość o skierowaniu do niego żądania udostępnienia informacji publicznej.

Wobec twierdzenia podmiotu zobowiązanego, iż do dnia złożenia skargi na bezczynność nie dysponował on wnioskiem Stowarzyszenia oraz w sytuacji braku dowodów jednoznacznie świadczących o dotarciu wniosku do adresata, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że podmiot zobowiązany obiektywnie nie mógł ustosunkować się do treści żądania Stowarzyszenia przed datą wniesienia do organu skargi na bezczynność, tj. 22 grudnia 2014 r. Udzielając zatem Stowarzyszeniu

pełnej żądanej informacji publicznej w dniu 29 grudnia 2014 r. organ zachował termin realizacji wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

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, poświadczony 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 i Gminy Kałuszyn;
- 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 i Gminy Kałuszyn 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 beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Burmistrz Kałuszyna wniósł o jej oddalenie.

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 ze zm.) - 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. 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 beczynności 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 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. 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 Warszawie weźmie pod uwagę przedstawioną w wyroku wykładnię przepisów prawa i oceni działania organu w kontekście zarzucanej mu skargą beczynności.

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 oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska

sekretarz sądowy