

Sygn. akt I OSK 1362/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Marek Stojanowski (spr.)
Sędziowie:	Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz
	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 Kielcach

z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt II SAB/Ke 77/14

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Tomasz Zieliński

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

W skardze z 10 grudnia 2014 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło o stwierdzenie, że beczynność Burmistrza Miasta i Gminy Kazimierza Wielka miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014r.

W uzasadnieniu podniesiono, że 6 stycznia 2014r. skarżące Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną do wszystkich 102 gmin woj. świętokrzyskiego, w tym do Burmistrza Miasta i Gminy Kazimierza Wielka (na adres umig@kazimierzawielka.pl pobrany z BiP) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania/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 2013r.? (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)?

Ponadto Stowarzyszenie zwróciło się o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Do dnia wniesienia skargi, mimo upomnienia, Burmistrz Miasta i Gminy Kazimierza Wielka nie udzielił odpowiedzi na powyższą informację, przez co – w ocenie skarżącego – dopuścił się rażącego naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie bądź o umorzenie postępowania sądowego.

W uzasadnieniu Burmistrz Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej podkreślił, że o wniosku oraz o treści zawartego w nim żądania dowiedział się w dniu doręczenia

skargi. Po sprawdzeniu korespondencji otrzymanej 6 stycznia 2014r. oraz 9 lutego 2014 r. z poczty elektronicznej, nie odnaleziono wniosku skarżącego. Prawdopodobnie przesłana informacja została odrzucona przez filtr antywirusowy albo antyspamowy na serwerze lub w systemie informatycznym Urzędu Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej. Organ wyjaśnił, że na adres mailowy umog@kazimierzawielka.pl przychodzi dziennie kilkadziesiąt informacji, często nie związanych z pracą Urzędu, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 18 lipca 2002r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, od 1 stycznia 2013r. można przysyłać na adres poczty elektronicznej nie zamówione informacje handlowe. Taki stan rzeczy powoduje „zaśmiecanie” poczty zbędnymi informacjami, których odebranie często nie jest potwierdzane. Z tych względów przesłanie informacji na tę pocztę nie gwarantuje pewnego jej dostarczenia i zapoznania się z jej treścią przez odbiorcę. Skarżący, chcąc mieć pewność, że wniosek skutecznie dotrze drogą elektroniczną do organu administracyjnego i będzie zrealizowany powinien skorzystać z elektronicznej skrzynki podawczej udostępnionej na portalu ePUAP. Gmina Kazimierza Wielka posiada taką skrzynkę, a jej adres udostępniony jest na stronie internetowej Gminy.

Jednocześnie organ poinformował, że 19 grudnia 2014r. zostały wysłane informacje z danymi, o które zwróciło się Stowarzyszenie wnioskiem z 6 stycznia 2014r.

W piśmie procesowym z 20 stycznia 2015r., w odpowiedzi na zobowiązanie Sądu dotyczące doręczenia dowodu doręczenia wniosku z 6 stycznia 2014r., skarżące Stowarzyszenie podało, że nie dysponuje tego typu dowodem, a uzyskanie go, pomimo dokonania wszelkich aktów staranności jest utrudnione lub niemożliwe.

Skarżący wskazał, że do elektronicznej wysyłki wniosków używał programu pocztowego, z włączonym żądaniem potwierdzenia odbioru wiadomości. Jednak – jak wskazują kilkuletnie doświadczenia skarżącego z kontaktów z gminami - urzędnicy albo ignorują prośbę o potwierdzenie albo nie pracują na programie pocztowym. Tym samym wnioskodawca nie ma wpływu na uzyskanie potwierdzenia doręczenia.

Ponadto, skarżący świadomie nie korzystał z platformy ePUAP, gdyż jest to system wadliwy, dysfunkcyjny, a co najistotniejsze, działa wyłącznie na starych systemach operacyjnych. Na elektroniczny wniosek skarżącego, skierowany do wszystkich 2479 polskich gmin odpowiedziała znakomita większość z nich, tj. 85%, a

ten odsetek dowodzi, że przyczyny niedoręczenia wiadomości nie leżą po stronie wnioskodawcy. W ocenie skarżącego, instalowanie blokad w formie zaawansowanych programów antyspamowych i antywirusowych jest świadomym działaniem urzędników gminnych, a skarżony organ najpierw kreuje warunki, w których elektroniczny wniosek nie ma szans na skuteczne doręczenie, aby następnie dzięki temu z powodzeniem bronić się od zarzutu bezczynności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 12 lutego 2015 r. o sygn. akt II SAB/Ke 77/14 oddalił skargę.

Nie ulegało jego wątpliwości, że na dzień wniesienia skargi, wniosek Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie z dnia 6 stycznia 2014 r. o udzielenie informacji publicznej, nie został rozpatrzony przez Burmistrza Miasta i Gminy Kazimierza Wielka, co oznaczałoby, że organ ten pozostawał w bezczynności tylko wówczas, gdyby pomiędzy stronami nie była sporna okoliczność prawidłowego doręczenia tego wniosku do adresata. Dokonanie ustalenia, że wniosek o udzielenie informacji publicznej dotarł do właściwego organu jest bowiem warunkiem przeprowadzenia oceny, czy w danej sprawie mamy do czynienia z bezczynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Jednocześnie przyjąć należy, że ciężar wykazania powyższej okoliczności – w razie wystąpienia w tym zakresie sporu między stronami (jak w niniejszym przypadku) – ciąży na skarżącym jako podmiocie, który wywodzi z niej określone skutki prawne.

Przedstawione przez strony dowody i argumentacja przemawiają – w ocenie Sądu – za przyjęciem, że Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie nie wykazało, ażeby przesłany drogą mailową wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. o udzielenie informacji publicznej dotarł do adresata, czyli Burmistrza Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej.

Sąd pierwszej instancji zgodził się ze skarżącym, że przesłanie tego rodzaju wniosku może nastąpić zarówno drogą pocztową, jak i elektroniczną, natomiast sam fakt wysłania pisma nie może stanowić sam w sobie dowodu potwierdzającego jego prawidłowe doręczenie właściwemu organowi. Sąd przyznał, że wszystkie instytucje publiczne posiadają aktualnie systemy zabezpieczające pocztę mailową przed niepożądanymi treściami, jednak z tego powszechnie znanego faktu nie można wyciągnąć w ocenie WSA w Kielcach wniosku – jak sugeruje to skarżący – że w tym konkretnym przypadku w Urzędzie Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej w sposób

świadomy zainstalowana została blokada mająca na celu uniemożliwienie wpływu na skrzynkę mailową wniosków dotyczących udzielenia informacji publicznej. Jest to twierdzenie zbyt daleko idące i nie poparte żadnymi dowodami, poza przypuszczeniem wysuniętym przez skarżącego. Dlatego jako takie nie może być podstawą ustalenia, że wniosek datowany na 6 stycznia 2014r. dotarł faktycznie do organu, do którego był skierowany.

Burmistrz Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej nadesłał natomiast wydruk ze skrzynki odbiorczej poczty elektronicznej Urzędu za okres od 5-12 stycznia 2014r. wraz z elementami usuniętymi, z którego wynika, że w tym czasie wniosek skarżącego Stowarzyszenia z 6 stycznia 2014 r. nie został doręczony organowi. Z odpowiedzi na skargę wynika także, że po sprawdzeniu wiadomości, które wpłynęły na skrzynkę odbiorczą poczty elektronicznej Urzędu Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej dnia 9 lutego 2014 r., ustalono, że ponowienie żądania o udzielenie informacji również nie dotarło do adresata. Biorąc to wszystko pod uwagę Sąd przyjął, że skarżący nie wykazał, aby wniosek o udzielenie informacji publicznej został skutecznie doręczony Burmistrzowi Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej, a co za tym idzie, aby na datę wniesienia skargi organ ten pozostawał w bezczynności. Nie ulega przy tym wątpliwości, że informacja jakiej domagało się Stowarzyszenie została udzielona (pismo z 19 grudnia 2014r.) w terminie 14-tu dni od daty, w której Burmistrz Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej otrzymał wniosek (czyli w dniu wpływu skargi do organu tj. 12 grudnia 2014r.). Termin z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2014.782 t.j.) został zatem zachowany.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę jako niezasadną na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika.

Stowarzyszenie postawiło zarzut naruszenia art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 232 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101), polegające na niedostatecznym wyjaśnieniu sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, wyrażającym się w zaakceptowaniu przez WSA nieprawdziwego stanu faktycznego, przedstawionego

przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata.

W związku z powyższym skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Kielcach do ponownego rozpoznania, jak też o zasądzenie na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zakwestionowano tezę Sądu pierwszej instancji, że wniosek nie dotarł do organu. Na tę okoliczność załączono do skargi kasacyjnej uzyskany od operatora usługi hostnigowej, na którego serwerze Stowarzyszenie posiada konto poczty elektronicznej – home.pl S.A., ul. Zbożowa 4, 70-653 Szczecin – fragment logu dokumentującego transmisję wiadomości elektronicznej w dniu 6 stycznia 2014 r. na adres umig@kazimierzawielka.pl. Log stanowi techniczny zapis komunikatów wymienianych pomiędzy serwerem pocztowym nadawcy a serwerem pocztowym odbiorcy. Z zapisów loga wynika, że przedmiotowa wiadomość opuściła serwer nadawcy, czyli skarżącego, i została skutecznie dostarczona na serwer adresata, czyli organu. Tym samym przyczyny zignorowania dostarczonej wiadomości, zawierającej wniosek o udostępnienie informacji publicznej, obciążają skarżony organ gminy.

W ocenie skarżącego kasacyjnie, skoro wskazana kwestia budziła wątpliwości Sądu pierwszej instancji, to mógł przeprowadzić stosowny dowód.

Zaznaczono też, że samo techniczne przyjęcie wiadomości elektronicznej na serwer pocztowy adresata ma ten skutek, że treść zawarta w wiadomości zostaje złożona adresatowi w sposób skuteczny pod względem prawnym.

Końcowo skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że odpowiedź na skargę organu z dnia 22 grudnia 2014 r. rozmija się z wyjaśnieniami urzędnika Urzędu Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej ujętymi w piśmie z dnia 19 grudnia 2014 r. nr GKOŚ.150.19.2014.RS, w którym przyznano, że „w styczniu i lutym występowały awarie serwera, być może któryś z pracowników nie przesłał ze skrzynki głównej tej wiadomości na skrzynkę e-mail wydziału, wiadomość mogła też zostać skierowana do spamu lub przez przypadek usunięta do kosza”. Zdaniem skarżącego kasacyjnie okoliczności te nie powinny go obciążać, lecz organ.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

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 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Przed odniesieniem się do zarzutów skargi kasacyjnej konieczne jest podkreślenie, że ze względu na to, że konstrukcja art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi umożliwia zaskarżenie wszelkich naruszeń prawa, jakich mógł się dopuścić Sąd pierwszej instancji przy wydawaniu rozstrzygnięcia, granice skargi kasacyjnej wyznaczane są przez stronę skarżącą kasacyjnie. Naczelny Sąd Administracyjny jest władny badać naruszenie jedynie tych przepisów (norm), które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą kasacyjnie. Nie jest przy tym dopuszczalna wykładnia zakresu zaskarżenia i jego kierunków oraz konkretyzowanie, uściślanie zarzutów skargi kasacyjnej czy też poprawianie jej niedokładności (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 1420/14, LEX nr 1658243). Właściwe określenie w skardze kasacyjnej zakresu i podstaw zaskarżenia jest również konieczne z uwagi na ustanowioną w art. 183 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazaną wyżej zasadę stanowiącą, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Pewnym złagodzeniem rygorów wynikających z art. 176 w związku z art. 178 Prawa o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi jest przewidziana w art. 183 § 1 tej ustawy możliwość przytoczenia przez stronę nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Należy przy tym wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 września 2006 r., SK 63/05 – orzekając o zgodności art. 174, art. 183 § 1, art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z wymienionymi przepisami Konstytucji RP – nie zakwestionował konstytucyjności przyjętego modelu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie należy odkodowywanie z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej przytoczonych tam zarzutów i wiązanie ich z powołanymi tam przepisami w celu uzupełnienia przytoczonej w petitum skargi kasacyjnej podstawy kasacyjnej (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2007 r., I FSK 1448/06, LEX nr 419045). Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że nie ma on obowiązku formułowania za stronę zarzutów kasacyjnych na podstawie uzasadnienia skargi kasacyjnej. Należy bowiem mieć na uwadze, że wyodrębnianie zarzutów z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej zawsze niesie ryzyko nieprawidłowego odczytania intencji strony wnoszącej skargę kasacyjną. Konieczne jest przy tym oddzielenie podstawy kasacyjnej od jej uzasadnienia, które jest niezbędnym elementem skargi kasacyjnej (zob. wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 16/13, LEX nr 1551417; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2015 r., II OSK 1695/13, LEX nr 1658172). Do autora skargi kasacyjnej należy zatem 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.

Poczynienie powyższych uwag w niniejszej sprawie jest niezbędne dla podkreślenia, że oddalenie skargi kasacyjnej nie musi być tożsame z zaakceptowaniem prawidłowości wyroku Sądu I instancji. Nie można w tym zakresie pomijać regulacji art. 175 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którą istnieje konieczność sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika prawnego. Ustanowiony w tym przepisie przymus adwokacko-radcowski z założenia powinien gwarantować nie tylko sporządzenie skargi kasacyjnej w sposób odpowiadający wymogom ustawowym i umożliwiający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu merytoryczne jej

rozpoznanie, a w konsekwencji kontrolę zaskarżonego orzeczenia, lecz również takie skonstruowanie skargi kasacyjnej, które w ramach obowiązującego prawa uwzględnia motywy i intencje strony składającej skargę kasacyjną, w tym przyjętą przez nią strategię prowadzenia własnych spraw.

W skardze kasacyjnej podniesiono wyłącznie zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. przepisów art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w związku z art. 232 zdanie drugie k.p.c. Naruszenia tych przepisów autor skargi kasacyjnej upatruje w niedostatecznym wyjaśnieniu sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, wyrażającym się w zaakceptowaniu przez Sąd nieprawdziwego stanu faktycznego, przedstawionego przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie został skutecznie doręczony do adresata. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w ocenie jej autora Sąd pierwszej instancji odmawiając mocy dowodowej przedstawionym przez Stowarzyszenie wydrukom, powinien samodzielnie zwrócić się do operatora świadczącego usługę hostingową dla skarżącego o przesłanie stosownych potwierdzeń. Potwierdzenia te, uzyskane przez Sąd, miałyby wówczas pełną wartość dowodową.

Przed przejściem do merytorycznego rozpoznania zarzutu skargi kasacyjnej konieczne jest przypomnienie, że postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, a ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne 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 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). Tym samym ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciążało ten organ, a nie skarżącego (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).

Treść podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu wskazuje, że dotyczy on wadliwości ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Tymczasem stan faktyczny w sprawie nie jest sporny. Sąd pierwszej instancji nie kwestionuje, że skarżące Stowarzyszenie wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej sporządzonym w formie elektronicznej, który wpłynął na serwer obsługujący Urząd Miasta i Gminy Kazimierza Wielka. Inna w stosunku do tej, którą prezentuje skarżący kasacyjnie, jest ocena tego stanu faktycznego dokonana przez Sąd pierwszej instancji, bowiem w ocenie Sądu tak wniesiony wniosek nie został skutecznie złożony. Wysłania (nadania) wniosku oraz potwierdzenia jego dotarcia na serwer Urzędu Sąd pierwszej instancji nie kwestionuje, ocenia jednak, że dla skutecznego złożenia konieczne było dostarczenie go na pocztę elektroniczną organu.

Wobec powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. W postępowaniu w przed sądem administracyjnym kontrola administracji publicznej odbywa się na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.), a zatem co do zasady nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed tym sądem, który kontrolę legalności opiera na materiale dowodowym zgromadzonym przez organ administracji. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest niezbędne, jeżeli bez tego dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości. Przepis artykułu 106 § 3 p.p.s.a. nie służy do zwalczania ustaleń faktycznych, z którymi strona się nie zgadza (por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., II OSK 1592/14; wyrok NSA z dnia 25 października 2015 r., I OSK 300/14; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II FSK 1306/08, LEX nr 558886), a tym bardziej ustaleń faktycznych, które nie są kwestionowane, lecz odmiennie oceniane, przy tym zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem dopuszczenie dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu (por. wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 840/11, LEX nr 1252207; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2015 r., II OSK 2501/15).

Z kolei według art. 106 § 5 p.p.s.a. „Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Przepis art. 106 § 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczy zatem postępowania dowodowego prowadzonego przez Sąd pierwszej instancji. Z naruszeniem art. 106 § 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mamy do czynienia w sytuacji, gdy sąd przeprowadzał dowody uzupełniające, a dokonując tego uchybił stosownym przepisom procedury cywilnej. Zatem zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 106 § 5 p.p.s.a. może być skutecznie podnoszony w skardze kasacyjnej wtedy, gdy sąd administracyjny pierwszej instancji prowadził postępowanie dowodowe w zakresie wynikającym z treści art. 106 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W sytuacji, gdy Sąd pierwszej instancji sam nie uzupełniał postępowania dowodowego – jak to miało miejsce w niniejszej sprawie – nie mógł naruszyć art. 106 § 5 p.p.s.a. Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopiero, gdy sąd dopuści przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu, to wówczas w tym zakresie będą miały zgodnie z postanowieniami art. 106 § 5 p.p.s.a. odpowiednie

zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania dowodowego (zob. wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2016 r., II GSK 155/15, LEX nr 2101833). Przepis art. 106 § 5 p.p.s.a. zawiera odesłanie nie tylko do przepisów k.p.c., ale i do art. 106 § 3 p.p.s.a. ustanawiającego kompetencję do przeprowadzenia ograniczonego postępowania dowodowego w postępowaniu przed Sądem administracyjnym. To zaś oznacza, iż odpowiednie przepisy k.p.c. są wtórne w stosunku do regulacji zawartej w art. 106 § 5 i art. 106 § 3 p.p.s.a. W konsekwencji w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie przeprowadził żadnego dowodu w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. powoływanie się na przepisy k.p.c. dotyczące postępowania dowodowego i art. 106 § 5 p.p.s.a. jest bezprzedmiotowe (wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., II OSK 723/11; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2015 r., II OSK 1567/13; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 1647/14, LEX nr 1990785).

Mając na uwadze powyższe okoliczności skargę kasacyjną należało oddalić na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako niemającą usprawiedliwionych podstaw w świetle powołanego w niej zarzutu.



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