



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)
Sędzia NSA	Irena Kamińska
Sędzia NSA	Olga Żurawska-Matusiak
Protokołant	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 Poznaniu
z dnia 30 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 17/15
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Krobi
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

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



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2015 r., sygn. akt: IV SAB/Po 17/15 oddalił skargę Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na bezczynność Burmistrza Krobi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie w dniu 6 stycznia 2015 r. złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Krobi (na adres krobia@krobia.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Krobia) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zadanie 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, 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 Krobi 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 wniósł o jej oddalenie, ewentualnie o odrzucenie wyjaśniając, że nie dopuścił się rażącej bezczynności, albowiem nie otrzymał przedmiotowego wniosku, ani też monitu z dnia 12 lutego 2014 r. Wniosek taki nie wpłynął na adres krobia@krobia.pl, organ nie potwierdził jego otrzymania. Wniosek ten nie znajduje się również w archiwach skrzynki mailowej

krobia@krobia.pl, nie ma go również w poczcie spamu. Zdaniem Burmistrza fakt wystania wiadomości e-mail, bez otrzymania elektronicznego potwierdzenia doręczenia do adresata nie może być podstawą skargi na bezczynność. Aby móc udzielić informacji organ musiał najpierw wniosek otrzymać, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca, a udowodnienie faktu skutecznego doręczenia wniosku spoczywa na skarżącym. Burmistrz zaznaczył, że uznał treść skargi jako pierwotny wniosek i zachowując 14-dniowy termin udostępnił żądane informacje.

W piśmie procesowym z dnia 27 lutego 2015 r. Stowarzyszenie przedstawiło zapisy logów serwera wysyłającego z dnia 6 stycznia 2014 r. i z dnia 12 lutego 2014 r., które potwierdzają, że wysłana przez Stowarzyszenie wiadomość została przyjęta przez serwer pocztowy Gminy. W ocenie skarżącego w/w dowód wskazuje, że przyczyny nieodebrania dostarczonych wiadomości, zawierających wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie skarżony organ gminy.

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 adresat tego wniosku jako organ gminy należał do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

Chociaż przepisy nie wskazują na konkretną formę wniosku, dopuszczalne jest jego złożenie w każdej formie, jednakże w przypadku zaprzeczenia przez organ, że wniosek taki otrzymał, zgodnie z ogólną regułą dowodową – ciężar wykazania, że wniosek został złożony skutecznie, obciążał wnioskodawcę, jako podmiot, który z tego faktu wywodzi skutki prawne. Zdaniem Sądu, skoro skarżące Stowarzyszenie wybrało sposób złożenia wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej, winno zapewnić sobie również uzyskanie w odpowiedniej formie potwierdzenia doręczenia tego wniosku organowi. Za skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie może być uznane jego wystanie/nadanie ze skrzynki poczty elektronicznej wnioskodawcy, lecz jego doręczenie adresatowi wniosku, czyli co najmniej wprowadzenie wniosku do systemu teleinformatycznego adresata.

Sąd I instancji wskazał, że w zgromadzonej w niniejszej sprawie dokumentacji brak jest dokumentów potwierdzających tak rozumiane „złożenie” do organu przez Stowarzyszenie, drogą elektroniczną, przedmiotowego wniosku w dniach 6 stycznia 2014 r. i/lub 12 lutego 2014 r. („monit”). W szczególności za dowód dokonania wymienionych czynności nie można uznać załączonych do skargi kserokopii wydruków ze skrzynki poczty elektronicznej Skarżącego, zawierających ww. wiadomości e-mail, gdyż mogą one co najwyżej stanowić dowód wysłania tych wiadomości, ale już nie dowód ich doręczenia, a tym samym nie dowód doręczenia przedmiotowego wniosku, organowi.

Nie stanowi również takiego dowodu załączony przez stronę skarżącą wydruk tzw. logów transmisji wiadomości na adres: krobia@krobia.pl. Logi komputerowe – czyli pliki rejestrowe zawierające dane gromadzone przez urządzenia monitorujące pracę systemów komputerowych – nie mają postaci dokumentu, lecz danych zapisanych w systemie informatycznym. Właściwym dowodem potwierdzającym okoliczność złożenia przez skarżącego, drogą elektroniczną, przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, mogłoby być urzędowe poświadczenie odbioru. Takiego dowodu skarżący jednak nie przedstawił. Zdaniem Sądu wszelkie ryzyko związane z awarią systemu lub jakąkolwiek inną przeszkodą, która spowodowała, że pismo nie dotarło do organu, obciąża nadawcę. To na nim spoczywa wówczas obowiązek wykazania, że pismo określonej treści zostało doręczone organowi. Dlatego też strona należycie dbająca o swoje interesy winna upewnić się, że wysłane przez nią pismo dotarło do organu i w tym celu zażądać od organu urzędowego poświadczenia odbioru.

Skoro strona skarżąca, wbrew ciążącemu na niej obowiązkowi, nie wykazała za pomocą środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym faktu złożenia przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to należało uznać, że ów wniosek został złożony dopiero wraz z wniesieniem skargi na bezczynność. W tym samym dniu, w którym została wniesiona skarga, doszło także do wszczęcia postępowania o udzielenie wnioskowanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej. Termin został przez organ dochowany, skoro odpowiedzi na wniosek udzielił on niezwłocznie po otrzymaniu skargi, wobec czego nie sposób zarzucić organowi pozostawania w bezczynności w rozpoznaniu przedmiotowego wniosku.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie 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 naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w związku z art. 232 zdanie drugie k.p.c., 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 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 782), zwanej dalej: u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, poprzez zaniechanie dokonania przez WSA w Poznaniu 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 Krobia 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 uzasadnieniu skargi kasacyjnej w ramach przedstawionej argumentacji na poparcie zarzutów kasacyjnych wskazano przede wszystkim, że 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. Podniesiono też, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej został doręczony do systemu informatycznego

urzędu w dniu 6 stycznia 2014 r., a monit w tej sprawie w dniu 12 lutego 2014 r., a organ udostępniając żadaną informację w dniu 13 stycznia 2015 r. przez ponad rok pozostawał w bezczynności.

Podniesiono również, że jeżeli Sąd I instancji nie uznał walorów dowodowych przedstawionych świadectw wiedzy przedsiębiorcy, jakimi są logi, to w celu wyjaśnienia istotnych wątpliwości powinien zastosować art. 106 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 232 zd. 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. Stowarzyszenie podniosło także, że 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.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie.

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 p.p.s.a., 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.

W skardze kasacyjnej podniesiono wyłącznie zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. przepisów art. 141 § 4

p.p.s.a. w związku z art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w związku z art. 232 zdanie drugie k.p.c., 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 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 782), zwanej dalej: u.d.i.p. Naruszenia tych przepisów autor skargi kasacyjnej upatruje w zaniechaniu przez Sąd I instancji samodzielnych ustaleń faktycznych, co skutkowało przyjęciem merytorycznie błędnych ustaleń, niezgodnych ze stanem rzeczywistym, wynikającym z okoliczności i dowodów, zawartych w aktach sprawy, a w konsekwencji błędną konkluzją, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego nie został skutecznie doręczony do adresata. Strona skarżąca kasacyjnie – co wynika z analizy uzasadnienia skargi kasacyjnej – naruszenia prawa upatruje również w niedostatecznym wyjaśnieniu i ujawnieniu w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, wyrażającym się w zaakceptowaniu przez Sąd nieprawdziwego stanu faktycznego, przedstawionego przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie został skutecznie doręczony do adresata. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w ocenie jej autora Sąd I instancji odmawiając mocy dowodowej przedstawionym przez Stowarzyszenie wydrukowi, 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.

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

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 I instancji nie kwestionuje, że skarżące Stowarzyszenie wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej sporządzonym w formie elektronicznej, który wpłynął na serwer obsługujący Urząd Miasta Krobi. Inna w stosunku do tej, którą prezentuje skarżący kasacyjnie, jest ocena tego stanu faktycznego dokonana przez Sąd I instancji, bowiem w ocenie Sądu tak wniesiony wniosek nie został skutecznie złożony. Wystania (nadania) wniosku oraz potwierdzenia jego dotarcia na serwer Urzędu Sąd I 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 orzecnictwem 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 p.p.s.a. dotyczy zatem postępowania dowodowego prowadzonego przez Sąd pierwszej instancji. Z naruszeniem art. 106 § 5 p.p.s.a. 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 p.p.s.a.. 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 orzecnictwie 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).

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji nie naruszył również przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a. Stowarzyszenie zarzuciło „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”.

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 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 I 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 przez Sąd I instancji przepisów 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 u.d.i.p. poprzez oddalenie skargi w wyniku błędnego uznania, że wniosek nie został skutecznie doręczony do adresata.

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 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 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 gwarantujące 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).

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: krobia@krobia.pl swój wniosek o udzielenie informacji publicznej. Skoro adres poczty elektronicznej jest publikowany przez sam organ w Biuletynie Informacji Publicznej, to należy przyjąć, że 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, że wiadomość Stowarzyszenia posiadała co najmniej informację o nadawcy i jego elektronicznym adresie pocztowym oraz temat wiadomości.

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 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 13 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

Julia Chudzińska
sekretarz sądowy