

ODPIS

POSTANOWIENIE

Dnia 3 listopada 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Irena Kamińska

po rozpoznaniu w dniu 3 listopada 2015 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu
z dnia 9 kwietnia 2015 r. o sygn. akt IV SAB/Po 25/15
odrzucającego skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej
na wnioski z dnia 6 stycznia 2014 r.
postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie.



Na oryginalnym postanowieniu
z dnia 3 listopada 2015 r.

Edyta Paćewicz
specjalista

UZASADNIENIE

W dniu 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło drogą elektroniczną na adres pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej wnioszek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych poleceń wyłapywania/odławiania bezdomnych zwierząt.
2. z kim gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom.
3. ilu bezdomnym psom / kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2013 r.
4. jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt.
5. ponadto wniesiono o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Ponieważ w terminie przewidzianym przez art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot obowiązany do udostępnienia informacji w jakikolwiek sposób nie zareagował na wniosek, w dniu 12 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany na adres sekretariat@odolanow.pl). Do dnia złożenia skargi podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W związku z powyższym Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Odolanów w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r.

Burmistrz Miasta i Gminy Odolanów w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, gdyż wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w przedmiotowym zakresie nie wpłynął do urzędu.

W piśmie z dnia 2 marca 2015 r. skarżący wskazał, że do składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mają zastosowania przepisy k.p.a., a więc może on zostać przesłany drogą elektroniczną. W tym zakresie skarżący powołał się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Skarżący podkreślił, że przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości zawierających przedmiotowy wniosek oraz

monit obciążają wyłącznie organ. Do pisma tego załączono fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych z dnia 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres sekretariat@odolanow.pl.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaskarżonym postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2015 r. o sygn. akt IV SAB/Po 25/15 odrzucił skargę uznając ją za niedopuszczalną.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji skarżące stowarzyszenie nie wykazało, by dochowało należytej staranności w dostarczeniu zapytania do organu – nie wyjaśniło, dlaczego nie ponawiało korespondencji mailowej z organem (za wyłączeniem pojedynczego, bezskutecznego monitu), a w szczególności dlaczego nie zastosowało – wobec braku reakcji – innej formy doręczenia, jak np. platformy e-PUAP, bądź drogi pocztowej ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania zwrotnego poświadczenia odbioru. Sąd ten stwierdził, że skarżący nie korzystając z systemu e-PUAP świadomie pozbawił się potencjalnej możliwości uzyskania potwierdzenia odbioru korespondencji elektronicznej. Wbrew stanowisku skarżącego, w ocenie WSA w Poznaniu to obowiązkiem skarżącego było – i w jego interesie leżało – skuteczne doręczenie przedmiotowych zapytań organowi. Tymczasem skarżące stowarzyszenie wybrało najprostszy (wymagający najmniej wysiłku i kosztów), a jednocześnie najbardziej ryzykowny (trudności w wykazaniu doręczenia korespondencji) sposób doręczenia. W tej sytuacji, zdaniem Sądu pierwszej instancji, to nie organ ponosi konsekwencje tego wyboru skarżącego, lecz strona skarżąca.

W ocenie Sądu pierwszej instancji skoro skarżące stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej to powinno zabezpieczyć potwierdzenie odbioru takiego wniosku, gdyż za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie, 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, czy i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Z możliwości tej skarżące stowarzyszenie nie skorzystało, co zdaniem Sądu pierwszej instancji 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 12 lutego 2014 r. oraz wydruk odpowiedzi z działu obsługi klienta i wydruk logów na adres mailowy organu. Pism tych WSA w Poznaniu nie uznał jednak za dowód z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 244 k.p.c., stwierdził też, że nie potwierdzają one otrzymania przez organ wysyłanych wiadomości. Sąd ten wskazał też, że gdyby nawet mogły stanowić dowód w sprawie i tak potwierdzałyby jedynie dostarczenie wiadomości na serwer odbiorcy, co nie jest tożsame z dostarczeniem ich na pocztę elektroniczną organu.

Jak wskazał Sąd pierwszej instancji, z dokumentów w postaci wydruku z poczty elektronicznej zarówno przez skarżącego, jak i organu nie wynika, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej rzeczywiście wpłynął do podmiotu zobowiązanego. Załączony do skargi wydruk z poczty elektronicznej zawierający wniosek o udostępnienie informacji publicznej stanowi jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Skarżący nie przedstawił jednak, zdaniem WSA w Poznaniu, 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 organ. Nie jest to jednak w ocenie Sądu pierwszej instancji 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 tego Sądu, brak jest dowodu na to, że organ otrzymał skutecznie przedmiotowe zapytania. Dodatkowo WSA w Poznaniu wskazał, że stosowanie przez użytkowników internetu programów antyspamowych nie jest czymś wyjątkowym. Tak więc skarżące stowarzyszenie powinno było liczyć się z taką możliwością i wobec braku odpowiedzi na zapytanie mailowe inną drogą zwrócić się do organu z wnioskiem lub monitem. Tym bardziej, że wysłanie licznych e-maili z danego adresu (a samo skarżące stowarzyszenie przyznało, że zwróciło się z wnioskami do wszystkich gmin w Polsce) zwiększa ryzyko uznania takich maili za spam przez oprogramowanie antyspamowe.

Wobec twierdzenia podmiotu zobowiązanego, iż do dnia złożenia skargi na bezczynność nie dysponował on wnioskiem skarżącego oraz w sytuacji braku dowodów jednoznacznie świadczących o dotarciu wniosku do adresata, WSA w

Poznaniu stwierdził, że podmiot zobowiązany obiektywnie nie mógł ustosunkować się do treści żądania skarżącego i podjąć stosownych czynności, przewidzianych ustawowo dla trybu udostępnienia informacji publicznej. Nie doszło bowiem w ogóle do wszczęcia postępowania.

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji uznał się za nieuprawniony do kontroli bezczynności organu we wskazanym zakresie, bowiem przed datą wniesienia skargi organ nie dysponował wnioskiem skarżącego, a więc nie był zobowiązany do podjęcia czynności z zakresu informacji publicznej. Tym samym przedmiotowa skarga została w ocenie WSA w Poznaniu złożona przedwcześnie, co w świetle art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. czyniło ją niedopuszczalną, a zatem podlegającą odrzuceniu.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniosło Stowarzyszenie, zarzucając niedostateczne wyjaśnienie sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, prowadzące do zaakceptowania przez WSA w Poznaniu nieprawdziwego stanu faktycznego, przedstawionego przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata. Skarżące kasacyjnie stowarzyszenie wniosło ponadto o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono m.in., że podanie do powszechnej wiadomości adresu poczty elektronicznej przez organ należy traktować jako jego zobowiązanie, że wiadomości wysłane na ten adres będą odbierane.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Wskazać należy, że postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie ma wskazania 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.

Podkreślić w tym miejscu 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, CBOSA). Tym samym, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji, ryzyko nieodebrania przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej listu, skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu, obciążało ten organ, a nie skarżące stowarzyszenie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stowarzyszenie dostatecznie uprawdopodobniło wysłanie przez siebie listu zawierającego wniosek o informację publiczną na adres poczty elektronicznej: sekretariat@odolanow.pl. Tym samym twierdzenia podmiotu zobowiązanego, że nie otrzymał tej wiadomości, mogą tylko świadczyć o wadliwej organizacji pracy organu (obsługującego go urzędu) lub nieprawidłowym skonfigurowaniu jego poczty elektronicznej – co obciąża ten organ. Uchybienia w tym zakresie nie mogą być przerzucane na podmiot korzystający z konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej). Naczelnny Sąd Administracyjny podziela zatem stanowisko skarżącego kasacyjnie, że podanie do powszechnej wiadomości adresu poczty elektronicznej przez organ należy traktować jako jego zobowiązanie, że wiadomości wysłane na ten adres będą odbierane. Jednostka ma prawo działać w zaufaniu do władzy publicznej i oczekiwać, że skoro organ podaje do publicznej wiadomości adres swojej poczty elektronicznej, to będzie odbierał listy skierowane na ten adres, w tym także trafiające do „skrzynki SPAM” (zakwalifikowanie listu jako spam nie oznacza bowiem automatycznie, że podlega on usunięciu). Odmienne zapatrywanie, zaprezentowane przez Sąd pierwszej instancji, czyniłoby w praktyce prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej (e-mail) iluzorycznym, którego skuteczność zależna byłaby od arbitralnej woli organu. Z tego względu nie mogło zostać zaakceptowane przez Naczelnny Sąd Administracyjny.

Mając na uwadze powyższe, skoro Stowarzyszenie wysłało w dniu 6 stycznia 2014 r. wniosek o informację publiczną, a w dniu 12 lutego 2014 r. ponaglenie w jego przedmiocie – na adres poczty elektronicznej organu, oficjalnie podany na stronie urzędu obsługującego organ (<http://www.odolanow.pl/>, zakładka „dane kontaktowe”)

– to uznać należy, że wniosek ten wpłynął do podmiotu zobowiązanego do jego załatwienia w dniu 6 stycznia 2014 r., gdyż w przypadku prawidłowo działającej poczty elektronicznej zasadniczo dzień wysłania wiadomości jest zarazem dniem, w którym znajduje się ona w poczcie elektronicznej adresata.

Z tych względów Sąd I instancji winien był merytorycznie rozpoznać skargę na bezczynność organu, a skarga w niniejszej sprawie nie była przedwczesna.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 182 § 1 p.p.s.a., postanowił jak w sentencji.

O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł, ponieważ prawo do zwrotu kosztów służy tylko w przypadku, gdy orzeczenie sądu kasacyjnego wypowiada się w kwestii dotyczącej zasadności samej skargi. Takiej oceny oczywiście nie zawierają postanowienia oddalające lub uwzględniające skargę kasacyjną na postanowienie sądu I instancji kończące postępowanie w sprawie, np. postanowienia o odrzuceniu skargi. Dlatego też, unormowanie zawarte w art. 203 i 204 p.p.s.a., dotyczące zwrotu niezbędnych kosztów postępowania, nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie (tak uchwala NSA z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07).



Naczelny Sąd Administracyjny
Edyta Pacewicz
specjalista