

POSTANOWIENIE

ODPIS

Dnia 18 listopada 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Irena Kamińska

po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 2015 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy  
z dnia 25 marca 2015 r. o sygn. akt II SAB/Bd 11/15  
odrzucającego skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie  
na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Skępe  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej  
na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r.  
postanawia:

**uchylić zaskarżone postanowienie.**



Na oryginalnie wzięciu podpis  
Za zgodność z oryginałem

Edyta Pacewicz  
specjalista

## UZASADNIENIE

W dniu 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Miasta i Gminy Skępe (na adres umig@skepe.pl, pobrany ze strony Biuletynu Informacji Publicznej Miasta i Gminy Skępe) wniosek o udostępnienie informacji 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 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 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 Stowarzyszenie wniosło o udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji nie zareagował na wniosek w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w związku z czym w dniu 9 lutego 2014 r. wnioskodawca drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji.

Pismem z dnia 23 grudnia 2014 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie złożyło skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Skępe w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. W uzasadnieniu skargi wskazano, iż do dnia złożenia skargi organ nie udostępnił wnioskowanej informacji, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej, co oznacza, że Burmistrz dopuścił się rażącej, w ocenie skarżącego, bezczynności biorąc pod uwagę okres (niecały rok) jaki upłynął od złożenia wniosku.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Skępe stwierdził, że uwzględnia skargę. Wyjaśnił, że wnioski przesłane przez Stowarzyszenie na skrzynkę umig@skepe.pl nie zostały odczytane przez przeoczenie, gdyż na ten

adres trafia dziennie w przybliżeniu od 70 do 100 listów elektronicznych i część z nich traktowana jest jako tzw. spam – w przypadku, gdy wysyłana wiadomość nie zawiera formuły potwierdzenia odbioru. Ponadto organ podał, że obecnie nie jest możliwe sprawdzenie otrzymania wiadomości skarżącego, ponieważ po upływie sześciu miesięcy, ze względu na przeładowanie skrzynki, informacje zostają usunięte. Wyjaśnił także, iż nie było złej woli, aby nie udzielić wnioskowanej informacji, i że ostatecznie została ona udzielona w pełnym zakresie w dniu 5 stycznia 2015 r. poprzez przesłanie jej na dwa adresy emaliowe skarżącego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zaskarżonym postanowieniem z dnia 25 marca 2015 r. o sygn. akt II SAB/Bd 11/15 odrzucił skargę uznając ją za niedopuszczalną.

Za zasadniczą kwestię Sąd pierwszej instancji uznał ustalenie, czy po stronie organu administracji publicznej zaistniał prawny obowiązek rozpatrzenia konkretnego wniosku w przewidzianej prawem formie, tj. w formie czynności materialno-technicznej w przypadku udzielenia informacji, albo – w razie odmowy jej udzielenia – w formie decyzji.

W obliczu przedstawionego materiału dowodowego Sąd stwierdził, iż organ administracji w chwili składania skargi do sądu administracyjnego nie pozostawał w beczynności, ponieważ nie można przyjąć, iż nastąpiło skuteczne doręczenie jemu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wyłącznie skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowić może podstawę merytorycznego badania i ewentualnego stwierdzenia pozostawania przez organ w beczynności. W ocenie WSA w Bydgoszczy, skarżące stowarzyszenie kierując wniosek drogą elektroniczną powinno było być świadome zawodności takiej formy przesyłania informacji, zwłaszcza, jeżeli wiadomość wysyłana drogą elektroniczną stanowi informację przeznaczoną dla organu administracji publicznej. Z przedstawionej w sprawie dokumentacji w postaci skanów okien poczty elektronicznej (k. 5 i 6 akt sądowych) nie wynika zdaniem Sądu pierwszej instancji, 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 w jego ocenie jedynie dowód wysłania tegoż wniosku do organu. Jak wskazał Sąd, skarżący nie przedstawił jednak żadnego przekonującego dowodu, potwierdzającego wpływ wniosku do adresata, co świadczy zdaniem WSA w Bydgoszczy, że przedmiotowy

wniosek mógł do organu nie dotrzeć. Tym samym brak jest dowodu na to, że organ otrzymał skutecznie przedmiotowe zapytania.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że weryfikacja, czy wiadomość wysłana w formie elektronicznej dotarła do adresata, w obliczu zawodności takiej formy komunikacji, zależy już od samego nadawcy. Narzędziem służącym wspomnianej weryfikacji jest oferowana przez operatorów poczty elektronicznej możliwość informowania nadawcy o odbiorze listu przez adresata poprzez elektroniczne zwrotne potwierdzenie odbioru (wiadomość wysyłaną automatycznie na adres nadawcy po otwarciu wiadomości przez odbiorcę). Sąd stwierdził, że nie ma podstaw by uznać, iż z takiej możliwości skarżące Stowarzyszenie skorzystało. Wskazał on, że Potwierdzenie odebrania wiadomości przez adresata stanowiłoby dowód, iż wniosek został skutecznie doręczony, co zobowiązałoby organ do przewidzianego przepisami u.d.i.p. działania.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył również, że możliwe było zadziałanie oprogramowania antyspamowego, w które wyposażone są skrzynki poczty elektronicznej, co mogło być przyczyną skierowania listu wnioskującego Stowarzyszenia do folderu przeznaczanego na tego typu wiadomości, lub całkowitej odrzucenie. Jaki wskazał, jest to powszechna forma ochrony skrzynek pocztowych przed wysyłanymi masowo wiadomościami z reguły zawierającymi reklamy. Analizując przedstawione przez skarżące Stowarzyszenie wydruki okien kierowanych przez nie wiadomości elektronicznych Sąd stwierdził, iż wnioski o udostępnienie informacji publicznej kierowane są z adresu Stowarzyszenia w sposób masowy – jedna wiadomość kierowana jest jednocześnie do dużej ilości adresatów. Nadawca liczyć się zatem powinien z możliwością zablokowania wysyłanych w taki sposób wiadomości przez filtr antyspamowy adresata, w związku z charakterystyczną właśnie dla wiadomości spamowych cechą rozsyłania dużej ilości wiadomości z pojedynczego adresu mailowego. Uwydatnia to wspomnianą wcześniej konieczność zachowania ostrożności w sytuacji korzystania z poczty elektronicznej, jako środka, za pośrednictwem którego nadawca kieruje wiadomość do organu administracji publicznej.

Z akt niniejszej sprawy wynika, że organ o przedmiotowym wniosku dowiedział się dopiero ze skargi na bezczynność z dnia 23 grudnia 2014 r. i dołączonego do niej odpisu wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r., a więc po rozpoczęciu etapu postępowania sądownoadministracyjnego. Wobec tego Sąd stwierdził, że w przedstawionym stanie

faktycznym skarga na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Skąpe jest niedopuszczalna. Brak jest bowiem możliwości badania przez sąd administracyjny – w sytuacji stwierdzenia, że dany podmiot nie otrzymał wniosku – czy pozostaje on w bezczynności w zakresie jego rozpatrzenia. WSA w Bydgoszczy zaznaczył, że tylko skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowić może podstawę merytorycznego badania przez sąd administracyjny skargi na bezczynność organu w zakresie rozpoznania tego wniosku. W niniejszej sprawie nie było zdaniem Sądu pierwszej instancji możliwe przyjęcie, iż wniosek skarżącego Stowarzyszenia został skutecznie doręczony organowi administracyjnemu – nie zostało więc wszczęte postępowanie administracyjne z zakresu udostępnienia informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniosło Stowarzyszenie, zarzucając niedostateczne wyjaśnienie sprawy w zakresie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, prowadzące do zaakceptowania przez WSA w Bydgoszczy 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. Ponadto zarzucono postanowieniu naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 161 § 1 pkt 3 i art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. przez odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, pomimo naruszenia przez organ administracji art. 13 ust. 1 u.d.i.p., co uzasadniało jedynie umorzenie postępowania i jednocześnie stwierdzenie, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. 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 (zob. np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08).

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; 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). 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: `umig@skepe.pl`. Bez znaczenia jest tu okoliczność, że na ten „adres trafia dziennie w przybliżeniu od 70 do 100 listów elektronicznych i część z nich traktowana jest jako tzw. spam”, gdyż obowiązkiem organu jest przestrzeganie obowiązujących przepisów prawa (art. 7 Konstytucji RP), a w konsekwencji takie zorganizowanie swojej pracy i zatrudnienia, aby obowiązek ten – także w zakresie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej – był zrealizowany i każdy z wpływających do organu na oficjalny adres jego poczty elektronicznej listów był odbierany i odczytany. Tym samym twierdzenia podmiotu zobowiązanego, że nie otrzymał (nie odebrał) 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). Naczelny 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). Odmiennie 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 Naczelny Sąd Administracyjny.

Mając na uwadze powyższe, skoro Stowarzyszenie wysłało w dniu 6 stycznia 2014 r. wniosek o informację publiczną, a w dniu 9 lutego 2014 r. ponaglenie w jego przedmiocie – na adres poczty elektronicznej organu, oficjalnie podany na stronie internetowej urzędu obsługującego organ – to uznać należy w braku odmiennych okoliczności, 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 niedopuszczalna. Okoliczności zaś faktyczne podane przez sąd powinny być brane przy ocenie np. tego, czy w przypadku stwierdzenia bezczynności organu miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

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 wypowiedza się w kwestii dotyczącej zasadności samej 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 na obecnym etapie (tak uchwała NSA z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 4/07).



Na oryginalnie właściwy podpis  
Za zgodą...  
Edyta Pacewicz  
6  
specjalista