



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 Poznaniu

z dnia 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 16/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Wolsztyna

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;

2. zasądza od Burmistrza Wolsztyna 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

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (dalej: jako „Stowarzyszenie” lub „Skarżący”), reprezentowane przez adwokata Marcina Staniaka, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wolsztyn (dalej jako: „Burmistrz”) w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 6 stycznia 2014 r.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że 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 związku z tym w dniu 06 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną, na adres „um@wolsztyn.pl” pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej (dalej w skrócie „BIP”), 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 (dane jw.) udzielała doraźnych pleceń wyłapywania / odławiania bezdomnych zwierząt?
- 2) z kim (dane jw.) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (dane jw.) 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) udostępnienia treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

Skarżący wskazał, że ponieważ w terminie przewidzianym przez art. 13 u.d.i.p. Burmistrz w jakikolwiek sposób nie zareagował na wniosek, w dniu 12 lutego 2014 r. Skarżący drogą elektroniczną ponowił żądanie udostępnienia informacji (monit wysłany na adres jw.). Do dnia złożenia skargi Burmistrz nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. Tym samym, w ocenie Stowarzyszenia, dopuścił się rażącej

bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie oraz o obciążenie Skarżącego kosztami postępowania.

W uzasadnieniu Burmistrz podał, że w związku ze złożoną skargą przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego stwierdzono, iż na wskazany adres poczty elektronicznej (um@wolsztyn.pl) oraz elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu Miejskiego w Wolsztynie (dalej w skrócie: „UM”) nie wpłynęły żadne wnioski skierowane przez Skarżącego. Również w książce podawczej UM nie ma zarejestrowanego przedmiotowego wniosku. Wniosek ten w rzeczywistości nie został doręczony do UM. Skoro zaś organ nie posiadał wiedzy o skierowaniu do niego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to nie miał możliwości udzielenia na niego odpowiedzi. Wiedzę o tym fakcie oraz treść wniosku organ uzyskał dopiero 30 grudnia 2014 r., kiedy to do siedziby Gminy Wolsztyn wpłynęła skarga na bezczynność Burmistrza.

Tym samym, zdaniem Burmistrza, nie sposób uznać, aby organ nie dochował ustawowego terminu do udzielenia informacji publicznej, a co za tym idzie, aby doszło do bezczynności organu, uzasadniającej złożenie skargi. Burmistrz podkreślił, że nie pozostawał w bezczynności, bowiem podjął czynności w sprawie udostępnienia informacji publicznej z chwilą uzyskania wiadomości o wniosku Skarżącego. Po zapoznaniu się z treścią wniosku organ udzielił odpowiedzi na przedstawione pytania – w terminie zgodnym z ustawą o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu o nadesłanie dowodu wniesienia do organu przedmiotowego wniosku i „monitu” z, odpowiednio, 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r., Stowarzyszenie nadesłało przy piśmie z 27 lutego 2015 r., uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada ono konto poczty elektronicznej (home.pl S.A.), „fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych” w dniu 06 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres um@wolsztyn.pl. W ocenie Skarżącego z zapisów tych logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy, co z kolei pokazuje, że przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości, zawierających przedmiotowy wniosek oraz monit w tej sprawie, obciążają wyłącznie Burmistrza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2015 r. o sygn. akt IV SAB/Po 16/15 oddalił skargę.

Jak wskazał Sąd, w rozpoznawanej sprawie organ podniósł, że przedmiotowego wniosku w deklarowanych przez Skarżącego terminach nie otrzymał. W takiej sytuacji – zgodnie z ogólną regułą dowodową – ciężar wykazania, że wniosek został złożony skutecznie, obciążał wnioskodawcę, jako podmiot, który z tego faktu wywodzi skutki prawne (łac.: „Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat”). Reguły tej żadną miarą w ocenie WSA w Poznaniu nie zmienia powołany przez Skarżącego w piśmie procesowym z 2 lutego 2015 r. przepis art. 2 u.s.g. Podkreślił przy tym, że obrany przez Skarżącego sposób (środki) służące wykazaniu tego faktu muszą uwzględniać specyfikę postępowania dowodowego dopuszczonego przez sądem administracyjnym, a zwłaszcza ustawowo ograniczony katalog środków dowodowych dostępnych temu sądowi.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że za skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie może być uznane jego wysłanie / nadanie ze skrzynki poczty elektronicznej wnioskodawcy, lecz jego doręczenie adresatowi wniosku, czyli co najmniej wprowadzenie wniosku do systemu teleinformatycznego adresata (argument z analogii do art. 61 § 3a k.p.a.). Zauważył, że na gruncie tego ostatniego przepisu prezentowany jest w doktrynie jeszcze dalej idący pogląd, w myśl którego podanie wnoszone drogą elektroniczną powinno dotrzeć do organu w sposób umożliwiający mu zapoznanie się z jego treścią i to w normalnym toku czynności.

Zdaniem WSA w Poznaniu, 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”), i to pomimo wystąpienia do Skarżącego przez Sąd ze stosownym wezwaniem w tym zakresie. W szczególności za dowód dokonania wymienionych czynności nie Sąd ten nie uznał 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.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie stanowi również takiego dowodu załączony przez Skarżącego wydruk tzw. logów transmisji wiadomości na adres:

um@wolsztyn.pl. Przede wszystkim Sąd ten zauważył, że tzw. logi komputerowe – czyli pliki rejestrowe (ang. log files) zawierające dane gromadzone przez urządzenia monitorujące pracę systemów komputerowych – nie mają postaci dokumentu, lecz danych zapisanych w systemie informatycznym (por. A. Lach, *Dowody elektroniczne w procesie karnym*, Toruń 2014, s. 40–42). Odpowiednie ujawnienie i zabezpieczenie tych danych oraz ich właściwe odczytanie i interpretacja wymagają wiadomości specjalnych, a co za tym idzie – opinii biegłego. Już z tych względów, w ocenie WSA w Poznaniu, przeprowadzenie w postępowaniu przed sądem administracyjnym dowodu ze stanu logów transmisji wiadomości ze skrzynki mailowej Skarżącego nie jest możliwe. Niemożliwe było także, zdaniem WSA w Poznaniu, przeprowadzenie dowodu z wydruku komputerowego zapisów tych logów przedłożonego przez Skarżącego, gdyż wydruk ten nie stanowi dokumentu w rozumieniu art. 16 § 3 p.p.s.a., już z tego względu, że nie został on opatrzony podpisem ani w inny sposób nie można ustalić jego autora (por. A. Lach, *Dowody elektroniczne...*, s. 45). Ponadto także prawidłowe rozszyfrowanie i interpretacja danych zawartych w takim wydruku wymaga wiadomości specjalnych. Poza tym Sąd zauważył, że wydruki te zostały opracowane przez dostawcę usługi hostingowej (home.pl S.A.) w odpowiedzi na zleconą przez Stowarzyszenie pismem z 17 lutego 2015 r. dyspozycję przygotowania i przesłania fragmentów logów dokumentujących cyt. „wysyłkę” wymienionych wiadomości elektronicznych (k. 34 akt sądowych), a nie ich dostarczenie do adresata. Także dostawca usługi hostingowej w swej odpowiedzi mówi ogólnie o „transmisji” wiadomości, a nie o jej doręczeniu. Niezależnie od powyższego, nawet jeżeliby przyjąć, że przedłożony wydruk rzeczywiście dokumentuje transmisję wiadomości zrealizowaną pomiędzy adresami mailowymi Stowarzyszenia i organu, to nie wynika z niego zdaniem Sądu, czego konkretnie owa transmitowana wiadomość dotyczyła i jaka była jej treść.

Skoro w ocenie Sądu Skarżący, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie wykazał za pomocą środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu sądoadministracyjnym faktu złożenia przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminach przezeń deklarowanych (tj. 06 stycznia 2014 r., ani 12 lutego 2014 r.), to WSA w Poznaniu uznał, że ów wniosek został złożony dopiero wraz z wniesieniem rozpoznawanej tu skargi na bezczynność, tj. w dniu 30 grudnia 2014 r.

W tym stanie rzeczy Sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Postawiło w niej zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. 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 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 Wolsztyna 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.

Skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie w obszernym uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreśliło m.in., że wbrew twierdzeniom Sądu pierwszej instancji, z fragmentów logów wyraźnie wynika data i dokładna godzina wysłania i doręczenia wiadomości elektronicznych przez skarżącego na adres organu um@wolsztyn: w dniu 06.01.2014 r. o godz. 18.14.57 oraz w dniu 12.02.2014 o godz. 01.40.43 (godziny wysłania i doręczenia wiadomością są w przypadku tych transmisji tożsame).

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 zakreślonych 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 sądownoadministracyjnej 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.

Niezasadny okazał się też zarzut naruszenia art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 232 zdanie drugie k.p.c., który skarżące kasacyjnie Stowarzyszenie upatruje w wadliwej ocenie stanu faktycznego, z pominięciem fragmentów logów. 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 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 (zob. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I OSK 1603/15). Dodać należy, że ocena przedłożonych fragmentów logów nie stanowiło przeprowadzenie przez Sąd pierwszej instancji dowodów, zaś wskazane przepisy nie są właściwym wzorcem do oceny prawidłowości stanowiska WSA w Poznaniu odnośnie tych logów.

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 utrwaleniem 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 (wiadomością e-mail) 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 bieżącego 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 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. W sprawie przedłożone fragmenty logów potwierdzają w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dostatecznie 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 Poznaniu weźmie pod uwagę przedstawioną w wyroku wykładnię przepisów prawa i oceni działania organu w kontekście zarzucanej mu skargą bezczynności.

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 oryginał w właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Chudzyńska

sekretarz sądowy