

Sygn. akt I OSK 2292/15



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 30 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 30/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na Burmistrza Miasta i Gminy Września

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu;
2. zasądza od Burmistrza Miasta i Gminy Września 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 oryginałemJulia Chłodzińska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wrześni w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r., co w ocenie skarżącego stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust.1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782). Skarżący wniósł o stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżące Stowarzyszenie wyjaśniło, że 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 6 stycznia 2014 r. skierował do organu, drogą elektroniczną wniosek o udostępnienie informacji publicznej poprzez wskazanie:

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. udostępnienie treści i postaci umowy (umów) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.

W ocenie skarżącego zapewnienie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego też wszelkie dane dotyczące wypełniania tego obowiązku

stanowią informację publiczną. Podobnie treść umów zawartych przez gminę do wykonania ustawowego zadania stanowi informację publiczną, również dlatego, że do ich realizacji wykorzystywane są środki publiczne.

Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r., w dniu 12 lutego 2014 r. skarżący, drogą elektroniczną, ponowił żądanie udostępnienia informacji. Jednakże, do dnia złożenia skargi, podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że wniosek nie wpłynął do organu i nie został zarejestrowany w skrzynce odbiorczej. Organ wskazał również, iż taka sytuacja tj. niedoręczenie skutecznie wniosku miało miejsce w innych gminach.

W piśmie procesowym z dnia 8 marca 2015 r. skarżący wskazał ponadto, że z informacji uzyskanych od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada konto poczty elektronicznej – home.pl S.A. wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy a zatem przyczyny nieodczytania dostarczonych wiadomości obciążają wyłącznie organ gminy.

Na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r. pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2015 r. o sygn. akt IV SAB/Po 30/15 oddalił skargę.

Jak wskazał Sąd, w przedmiotowej sprawie sporne okazały się nie tyle kwestie związane z ustaleniem czy żądane informacje są informacjami publicznymi, ale ustalenie czy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez stowarzyszenie skutecznie złożony.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, skoro organ twierdzi, że wniosku nie otrzymał, to w takiej sytuacji ciężar wykazania, że wniosek złożony został skutecznie obciąża wnioskodawcę. Jak wskazał, trudno wymagać, by organ wykazywał, że nie otrzymał wniosku – skoro skarżące stowarzyszenie wybrało złożenie wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej, to powinno zabezpieczyć potwierdzenie odbioru takiego wniosku. Sąd ten zaznaczył, że za skuteczne złożenie wniosku nie może być uznane jedynie jego wysłanie/nadanie 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 kpa). Wówczas nie ma żadnej wątpliwości, że i w jakiej dacie wniosek do organu dotarł. Jak wskazał WSA w Poznaniu, z możliwości tej skarżące stowarzyszenie nie skorzystało, co przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidują, ale co 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 wydruk maila od home.pl S.A. – operatora usługi hostingowej o przesłaniu archiwum z logami transmisji.

W ocenie Sądu pierwszej instancji Informacja działu obsługi klienta operatora usługi hostingowej - home.pl S.A. i logi transmisji potwierdzają jedynie, że wniosek skarżącego dotarł do systemu teleinformatycznego odbiorcy do serwera pocztowego organu. Z potwierdzenia wynika, zdaniem WSA w Poznaniu, tylko tyle, że wniosek skarżącego został wysłany z jego adresu mailowego i dotarł na serwer pocztowy organu, co nie jest tożsame z dostarczeniem go na pocztę elektroniczną organu. Jak wskazał ten Sąd, z informacji tej nie wynika, że organ wiadomość tę otrzymał w taki sposób, że mógł się z nią fizycznie zapoznać, czyli że wiadomość ta dotarła na pocztę elektroniczną organu. Pomiedzy dotarciem informacji na serwer pocztowy odbiorcy a jej otrzymaniem przez odbiorcę na pocztę elektroniczną system informatyczny może bowiem stosować różnego rodzaju filtry i programy antywirusowe, które eliminują otrzymywane wiadomości, jeszcze przed skierowaniem ich do odbiorców. Wówczas takie wiadomości traktowane jako tzw. spamy w ogóle nie trafiają do odbiorców bądź kierowane są do folderu „śmieci”, który jest systematycznie i automatycznie oczyszczany.

W ocenie Sądu pierwszej instancji stosowanie przez użytkowników internetu filtrów antyspamowych jest usprawiedliwione i nie jest okolicznością wyjątkową. Skarżący stwierdził, że zwrócił się z tożsamymi wnioskami do wszystkich gmin w Polsce, a wysłanie setek czy tysięcy e-maili z danego adresu zwiększa ryzyko zakwalifikowania ich jako spamu. Przyjęcie w okolicznościach niniejszej sprawy, że wniosek skarżącego o udostępnienie informacji publicznej dotarł do adresata oznaczałoby przerzucenie na organ ryzyka związanego z wykorzystaniem przez wnioskodawcę innego trybu korespondencji niż ePUAP. De facto oznaczałoby też zobowiązanie do zaprzestania wykorzystywania oprogramowania antyspamowego,

co w ocenie Sądu pierwszej instancji byłoby wymogiem zbyt daleko idącym i niesłużącym efektywnemu działaniu organu.

Sąd ten wyjaśnił przy tym, że zgodnie z treścią art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114) system teleinformatyczny oznacza zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r. poz. 243 i 827). Zgodnie z art. 2 pkt 43 ustawy prawo telekomunikacyjne urządzenie końcowe oznacza urządzenie telekomunikacyjne przeznaczone do podłączenia bezpośrednio lub pośrednio do zakończeń sieci. Wprowadzenie do systemu teleinformatycznego organu nie jest więc tożsame jedynie z wprowadzeniem ich do jednego, początkowego z urządzeń tego systemu.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu pierwszej instancji uznać należało, że do dnia złożenia skargi na bezczynność, Burmistrz Miasta i Gminy Wrześni nie dysponował faktycznie wnioskiem skarżącego, a zatem nie mógł ustosunkować się do treści żądania i podjąć stosownych czynności przewidzianych ustawowo dla trybu udostępnienia informacji publicznej, a co a tym idzie organ nie mógł pozostawać w bezczynności.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie. Postawiło w niej zarzuty:

- 1) naruszenie art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim przepis ten reguluje prawne konsekwencje złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że przesłanie drogą elektroniczną wniosku o udostępnienie informacji publicznej, poświadczony fragmentami logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych na serwer pocztowy adresata, tj. organu zobowiązane do udostępnienia informacji, przy zaprzeczeniu przez organ faktu otrzymania wniosku, nie jest skutecznym „złożeniem wniosku”;
- 2) art. 133 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi wydanie wyroku na podstawie akt sprawy, poprzez wydanie przez WSA rozstrzygnięcia nie znajdującego umocowania w aktach sprawy, gdyż kwestionowany wyrok jest sprzeczny ze stanem faktycznym sprawy, wynikającym z dowodów znajdujących się

w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci odpowiedzi na skargę skarżonego organu, będącego świadectwem wiedzy organu oraz z przedstawionych przez skarżącego okoliczności dotyczących skutecznego odebrania przez adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej, co skutkowało 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 Września;

3) naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a., art. art. 149 § 1 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 Miasta i Gminy Września i oddaleniem skargi, pomimo naruszenia przez organ administracji terminów określonych przez art. 13 u.d.i.p., gdy tymczasem skargę należało uwzględnić i jednocześnie rozstrzygnąć, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

4) naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), art. 134 § 1 p.p.s.a i art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., art. 151 p.p.s.a., art. 149 § 1 p.p.s.a. i art. 13 u.d.i.p. w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, przez zaniechanie przez WSA zbadania wszelkich naruszeń prawa przez organ administracyjny i nierozpoznanie istoty sprawy, której granice zostały określone przez treść skargi Stowarzyszenia z dnia 23 grudnia 2014 r., co skutkowało przyjęciem merytorycznie błędnych ustaleń faktycznych, niezgodnych ze stanem rzeczywistym i błędną konkluzją, jakoby organ nie pozostawał w bezczynności, a w efekcie oddaleniem skargi, pomimo naruszenia przez organ terminów określonych w art. 13 u.d.i.p., tymczasem skargę należało uwzględnić i jednocześnie rozstrzygnąć, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Września wniósł o jej oddalenie.

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.

Za nietrafny uznać należy również zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez "wydanie przez Sąd I instancji rozstrzygnięcia nie znajdującego umocowania w aktach sprawy, gdyż kwestionowany wyrok jest sprzeczny ze stanem faktycznym sprawy, wynikającym z dowodów znajdujących się w aktach sprawy, a szczególnie z dowodu w postaci fragmentów logów". Ze sposobu sformułowania zarzutu wynika, że dotyczy on w istocie nieprawidłowej oceny przez Sąd I treści dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy. Tak skonstruowany zarzut nie mógł być skuteczny.

Orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza, że sąd w procesie kontroli sądownoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania przed tym organem oraz przed sądem (uwzględniając treść art. 106 § 3 p.p.s.a.). Wskazany wyżej przepis mógłby zostać naruszony, gdyby sąd wyszedł poza ten materiał i dopuścił na przykład dowód z przesłuchania świadków. Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza bowiem jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r., II GSK

2374/11, LEX nr 1296049). Analiza sprawy nie wskazuje, że Sąd pierwszej instancji orzekał w oparciu o materiał nieznajdujący się w aktach sprawy, zatem zarzut nie może być zasadny.

Nieusprawiedliwiony był również zarzut naruszenia art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wszak Sąd pierwszej instancji nie odmówił swojej właściwości w sprawie. Zarzut zaś naruszenia art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych nie został wyjaśniony w skardze kasacyjnej, stąd Naczelny Sąd Administracyjny nie ma możliwości ustosunkowania się do niego.

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 utwaleniem 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 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 prowadziło 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.

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 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 skuteczne wysłanie wniosku. Tym samym trafny okazał się również zarzut naruszenia powyższych przepisów postępowania.

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 oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem 10
Julia Chudzińska

sekretarz sądowy