

Sygn. akt I OSK 2257/15



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Marek Stojanowski
Sędziowie:	Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz
	Sędzia del. NSA	Tomasz Zbrojewski (spr.)
Protokolant	asystent sędziego	Aleksander Jakubowski

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2017 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 11/15

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie

na bezczynność Burmistrza Wyrzyska

w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

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

gm. Wyrzyska
320 zł
17.05.2017



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Tomasz Zieliński

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie na beczynność Burmistrza Wyrzyska w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu przyjęto następujący stan faktyczny i prawny:

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, reprezentowane przez adwokata Marcina Staniaka, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na beczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wyrzysk w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 6 stycznia 2014 r., stanowiło naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782; dalej u.d.i.p.). Z powołaniem się na te zarzuty Stowarzyszenie wniosło o: 1) stwierdzenie, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, 2) zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 6 stycznia 2014 r. oraz 3) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

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 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną, na adres "urząd@wyrzysk.pl" pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej, 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 poleceń 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.

Skarżący podkreślił, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Niewątpliwym jest więc, że zapewnianie przez gminę opieki bezdomnym zwierzętom jest realizacją jej ustawowych obowiązków, w którą zaangażowane są środki publiczne. Dlatego dane dotyczące wypełniania tego obowiązku stanowią informację publiczną.

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

W uzasadnieniu Burmistrz zaprzeczył twierdzeniom Skarżącego, jakoby złożył on 6 stycznia 2014 r. drogą elektroniczną na adres organu "urząd@wyrzysk.pl" wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz aby tą samą drogą w dniu 12 lutego 2014 r. ponowił to żądanie. Organ przyznał, że rozpatrzył wniosek o udostępnienie wnioskowanych informacji publicznych niezwłocznie (nazajutrz) po wpłynięciu skargi Stowarzyszenia – która wpłynęła do organu 22 grudnia 2014 r. – gdyż dopiero wtedy mógł zapoznać się z żądaniem udostępnienia tychże informacji. Oznacza to, że nie pozostawał on w bezczynności co do udzielenia informacji wskazanych we wniosku z 6 stycznia 2014 r. (i ponagleniu z 12 lutego 2014 r.). Burmistrz podkreślił, że warunkiem koniecznym rozpoznania wniosku jest jego otrzymanie przez organ. Brak wpływu wniosku czyni jego rozpatrzenie niewykonalnym. Nie można bowiem przyjmować bezczynności organu w sprawie, która nigdy nie została wszczęta.

W konkluzji organ stwierdził, że w przedmiotowej sprawie uzasadnione jest przyjęcie, iż zapytanie dotyczące konkretnych informacji (odpowiadających treści wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz wezwania z dnia 12 lutego 2014 r. – co do których brak dowodu, że wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Wyrzysku przed wniesieniem skargi), dotarło do organu dopiero w dniu 22 grudnia 2014 r. wraz ze skargą z dnia 17 grudnia 2014 r. W konsekwencji, w ocenie Burmistrza, w dacie wniesienia skargi nie pozostawał on w bezczynności, co zasadnym czyni wniosek o oddalenie skargi.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu o nadeślanie dowodu wniesienia ww. wniosków z dnia 6 stycznia 2014 r. i z dnia 12 lutego 2014 r. do organu, Stowarzyszenie nadesłało przy piśmie z dnia 27 lutego 2015 r., uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada konto poczty elektronicznej (home.pl S.A.), "fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych" w dniu 6 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres urząd@wyrzysk.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.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w pierwszej kolejności stwierdził, że żądane przez Stowarzyszenie informacje w postaci danych określonych w przedmiotowym wniosku, dotyczących treści, postaci, sposobu i kosztów wykonania umów w zakresie wyłapywania/odławiania zwierząt bezdomnych i zapewnienia im opieki – jako informacje odnoszące się do realizacji gminnego zadania własnego finansowanego ze środków publicznych – należało uznać za informacje publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Z kolei Burmistrz jest bez wątpienia podmiotem obowiązany do udzielania posiadanych informacji publicznych.

Sąd zauważył, że ustalenia wymaga, kiedy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez Stowarzyszenie skutecznie złożony – czy w deklarowanej przez Skarżącego dacie wysłania wniosku pocztą elektroniczną, tj. w dniu 6 stycznia 2014 r. (ewentualnie w dacie deklarowanego wystosowania elektronicznego "monitu", tj. 12 lutego 2014 r.), czy – jak twierdzi organ, który zaprzecza otrzymaniu ww. wiadomości e-mail – dopiero z chwilą wpływu skargi Stowarzyszenia, a więc w dniu 22 grudnia 2014 r.

Kwestia ta ma w rozpoznawanej sprawie znaczenie podstawowe, gdyż o bezczynności organu można mówić jedynie wówczas, gdy organ, na którym ciążył obowiązek podjęcia określonego działania (wydania decyzji lub innego aktu, dokonania czynności itd.), działania tego nie podjął w przepisanej formie i zakreślonym przez prawo terminie (ewentualnie zgodnie z prawem przedłużonym). Ustawa ta w szczególności nie określa wymogów co do formy i treści wniosku o udzielenie informacji publicznej (...), co wskazuje na możliwość obrania dowolnej formy wniosku, w tym i ustnej albo elektronicznej za pośrednictwem poczty elektronicznej.

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"*). Sąd uznał przy tym, że skoro Stowarzyszenie wybrało sposób złożenia wniosku za pośrednictwem poczty elektronicznej, winno zapewnić sobie również uzyskanie w odpowiedniej formie potwierdzenia doręczenia tego wniosku organowi.

Zdaniem Sądu I instancji 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.). Należy zauważyć, 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. Pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie prawa cywilnego w odniesieniu do składania oświadczeń woli w postaci elektronicznej. Podobne stanowisko zajmuje też Sąd Najwyższy, który w postanowieniu z 10 grudnia 2003 r., sygn. akt V CZ 127/03 (OSNC 2005, nr 1, poz. 12), przyjął, że oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane on line – a więc w sytuacji, gdy strony mają możliwość komunikowania się w czasie rzeczywistym, mimo braku kontaktu fizycznego (w odróżnieniu od metody off line, gdy brak możliwości bezpośredniego komunikowania się stron) – zostaje złożone z chwilą jego przejścia do systemu informatycznego

prowadzonego i kontrolowanego przez odbiorcę, to jest w momencie przyjęcia oświadczenia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych.

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 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 (por. postanowienie NSA z 22.05.2012 r., I OSK 973/12, CBOSA).

Nie stanowi również takiego dowodu załączony przez Skarżącego wydruk tzw. logów transmisji wiadomości na adres: urząd@wyrzysk.pl. Przede wszystkim należy zauważyć, 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 przeprowadzenie w postępowaniu przed sądem administracyjnym dowodu ze stanu logów transmisji wiadomości ze skrzynki mailowej Skarżącego nie jest możliwe. Niemożliwe jest także przeprowadzenie dowodu z wydruku komputerowego zapisów tych logów przedłożonego przez Skarżącego, gdyż wydruk ten nie stanowi dokumentu w rozumieniu art. 106 § 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 w procesie karnym, Toruń 2014, s. 45). Ponadto także prawidłowe rozszyfrowanie i interpretacja danych zawartych w takim wydruku wymaga wiadomości specjalnych. Poza tym należy zauważyć, 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. 41 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, czego konkretnie owa transmitowana wiadomość dotyczyła i jaka była jej treść.

Natomiast właściwym dowodem potwierdzającym okoliczność złożenia przez Skarżącego, drogą elektroniczną, przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, mogłoby być urzędowe poświadczenie odbioru, o jakim mowa w przepisie art. 63 § 4 k.p.a., który w rozpoznawanej sprawie mógłby znaleźć zastosowanie *per analogiam*. Takiego dowodu Skarżący jednak nie zaoferował. Tymczasem przywołany przepis stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda. W przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny. Z przepisu tego wynika, że osoba wysyłająca do organu pismo drogą elektroniczną może, ale nie musi, domagać się od tego organu potwierdzenia przyjęcia tego rodzaju przesyłki. Należy jednak zauważyć, że 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. Wszak samo wysłanie e-mail'a nie jest równoznaczne z jego dostarczeniem (por. postanowienie WSA z 28.05.2014 r., III SAB/Kr 37/09, CBOSA).

Skoro Skarżący, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie wykazał za pomocą środków dowodowych dopuszczalnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym faktu złożenia przedmiotowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w terminach przezeń deklarowanych (tj. 6 stycznia 2014 r. ani 12 lutego 2014 r.), to należało uznać – jak trafnie przyjął organ w odpowiedzi na skargę – że ów wniosek został złożony dopiero wraz z wniesieniem rozpoznawanej tu skargi na bezczynność, tj. w dniu 22 grudnia 2014 r.

Ponieważ w prawie polskim – w świetle ogólnej reguły wyślowionej w art. 111 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a znajdującej odpowiednie zastosowanie także na gruncie procedury administracyjnej (por. art. 57 § 1 k.p.a.) oraz sądownoadministracyjnej (art. 83 § 1 p.p.s.a.) – najkrótszą jednostką czasu (obliczeniową) jest "dzień", rozumiany jako doba liczona od północy do północy (tzw. computatio civilis), to czynności wykonane w tym samym dniu przychodzi uznawać za dokonane jednocześnie. Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy należało przyjąć, że w tym samym dniu, w którym została wniesiona skarga doszło także do wszczęcia postępowania o udzielenie wnioskowanej przez Stowarzyszenie informacji publicznej. Innymi słowy, w dniu wniesienia skargi organ był już ("stał się") zobowiązany do udostępnienia żądanej informacji, gdyż sprawa ta przed nim już zawisła i zaczął biec termin określony w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. – co, w ocenie Sądu w niniejszym składzie, nie pozwala uznać, że skarga Stowarzyszenia była przedwczesna i, jako taka, niedopuszczalna (co skutkowałoby koniecznością jej odrzucenia na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Zarazem jednak nie upłynął jeszcze czternastodniowy termin do udostępnienia informacji publicznej, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Termin ten w rozpoznawanej sprawie został przez organ dochowany, skoro odpowiedzi na wniosek udzielił on pismem z 23 grudnia 2014 r., przesłanym Stowarzyszeniu drogą mailową w dniu 25 grudnia 2014 . (niesporne; k. 16–24).

Wobec powyższego, Sąd I instancji oddalił skargę Stowarzyszenia, uznając, że nie sposób zarzucić organowi pozostawania w bezczynności ani według stanu na dzień wniesienia skargi, ani przez czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego, ani w dniu wyrokowania.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Stowarzyszenia, reprezentowane przez pełnomocnika w osobie adwokata, podniosło zarzuty naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. 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 u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, poprzez 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 6.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta i Gminy Wyrzysk 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 bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazał, że organ w odpowiedzi na skargę kategorycznie stwierdza, że ani w dacie 6.01.2014 r. ani 12.02.2014 r. nie otrzymał wniosku skarżącego o udzielenie informacji publicznej. Na poparcie tezy przeciwnej skarżący przedstawił fragmenty logów, dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych w w/w dniach na adres urząd@wyrzysk.pl. Logi stanowią techniczny zapis komunikatów wymienianych pomiędzy serwerem pocztowym nadawcy a serwerem pocztowym odbiorcy, jest to więc niejako transkrypcja „rozmowy” obu serwerów. Z zapisów logów wynika, że obie wiadomości zostały skutecznie doręczone na serwer odbiorcy - komunikat logów: *delivery: success_accepted message* (tłum. „doręczenie: pomyślne_wiadomość zaakceptowana”). WSA, za Sądem Najwyższym przyjmuje co prawda, że oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane *on line* zostaje złożone w momencie jego przyjęcia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych (str. 10 uzas. wyroku), jednak nie uznaje, aby takie okoliczności zaistniały w przedmiotowej sprawie. WSA nie dał wiary świadectwu logów, argumentując przede wszystkim, iż przedstawione wydruki nie stanowią dowodu z dokumentów w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. (str. 10 uzas. wyroku, gdzie sąd błędnie wskazał przepis art. 16 § 3 p.p.s.a.). Skarżący wyjaśnia tutaj, iż logi transmisji wiadomości elektronicznych stanowią świadectwo wiedzy przedsiębiorcy - profesjonalisty, komercyjnie (odpłatnie) świadczącego usługi hostingowe. Do oceny formy i przydatności takiego dowodu powinien więc być użyty art. 245 k.p.c, a sam dowód oceniony jako dokument prywatny. W kwestii zarzutu WSA, że wydruk nie został opatrzony podpisem ani w inny sposób nie można ustalić jego autora, skarżący podkreśla, że w wyniku podjętych aktów staranności pozyskał od operatora usługi

hostingowej maksimum formy i treści, odnośnie dowodzonego faktu wysłania i doręczenia wiadomości elektronicznych. Jeśli WSA nie uznał walorów dowodowych takiego świadectwa (np. jako dokumentu prywatnego), to, w celu wyjaśnienia istotnych wątpliwości, winien zastosować art. 106 § 3 p.p.s.a w zw. z art. 232 zdanie 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. Jest to praktyka stosowana przez sądy powszechne i prokuraturę. Potwierdzenia uzyskane przez sam sąd, w oparciu o uprzednio wydane postanowienie dowodowe, miałyby wówczas pełną wartość dowodową.

WSA w uzasadnieniu skarżonego wyroku stwierdza ponadto, że z przedstawionych logów nie wynika, czego konkretnie transmitowane wiadomości dotyczyły i jaka była ich treść. Tymczasem, wbrew twierdzeniom sądu, z fragmentów logów wyraźnie wynika data i dokładna godzina wysłania i doręczenia wiadomości elektronicznych przez skarżącego na adres organu urząd@wyrzysk.pl. Godziny wysłania i doręczenia wiadomości nie są w przypadku tych transmisji tożsame. Wiadomość wysłana w dniu 06.01.2014 r. o godz. 18.14.57, doręczona została na serwer odbiorcy o godz. 18.21.38, a wiadomość wysłana w dniu 12.02.2014 r. o godz. 01.40.43, dotarła na serwer odbiorcy o godz. 01.47.24. Nietrafny jest również zarzut, że z logów nie sposób wywnioskować treści wiadomości. Przede wszystkim, daty i godziny wysyłki wiadomości wskazywane przez zapisy logów ściśle korelują z dołączonymi do skargi na bezczynność wydrukami wniosku i monitu, pobranymi z folderu wiadomości wysłanych skrzynki pocztowej Stowarzyszenia i zawierającymi treść wiadomości. Ponadto zarzut Sądu jest nietrafny także z formalnego punktu widzenia - przecież informacji o treści przesyłki nie da się odczytać również z potwierdzenia nadania przesyłki poleconej drogą poczty tradycyjnej, ani z pocztowego zwrotnego potwierdzenia odbioru, gdyż zawierają one jedynie oznaczenie nadawcy, adresata, urzędu pocztowego oraz datę nadania, a w przypadku zwrotnego potwierdzenia odbioru również datę odbioru oraz podpis adresata. A przedstawienie takiego dowodu przed sądem nie naraziłoby przecież skarżącego na zarzut braku udokumentowania, co tak nadana przesyłka zawierała.

Formułując zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. 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 u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje sądowi przedstawienie w uzasadnieniu wyroku stanu sprawy, skarżący podniósł zaniechanie dokonania przez sąd samodzielnych ustaleń faktycznych, tj. przeprowadzenia dowodu uzupełniającego z dokumentów, poprzez zwrócenie się bezpośrednio do operatora usługi hostingowej skarżącego o przekazanie stosownych potwierdzeń na okoliczność wysłania i doręczenia konkretnych wiadomości elektronicznych. Ten brak 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, a przez to błędną konkluzją, jakoby wniosek o udostępnienie informacji publicznej skarżącego z dnia 06.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata, tj. Burmistrza Miasta i Gminy Wyrzysk.

Powołując takie zarzuty w ramach podstaw kasacyjnych skarżące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

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 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., 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. Naruszenia tego przepisu Stowarzyszenie upatruje w „zaniechaniu 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 6.01.2014 r. nie został skutecznie doręczony do adresata”.

W związku z tak sformułowanym zarzutem 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; 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 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 motywry podjętego rozstrzygnięcia. Polemika z ustaleniami Sądu I instancji i oceną stanu faktycznego dokonana przez Sąd nie może sprowadzać się do zarzutu naruszenia powołanego przepisu.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przepisów art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 232 zd. drugie k.p.c., to treść zarzutu wskazuje, że dotyczy on wadliwości ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Autor skargi kasacyjnej zarzuca bowiem Sądowi I instancji nieprzeprowadzenie własnych ustaleń faktycznych. 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 Gminy Wyrzysk. 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. Wysłania (nadania) wniosku oraz potwierdzenia jego dotarcia na serwer Urzędu Sąd I instancji nie kwestionuje, ocenia jednak, że dla skutecznego złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną wymagane jest potwierdzenie otrzymania wniosku przez organ.

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

I OSK 2257/15

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 I 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).

Zasadny okazał się natomiast zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a w konsekwencji również zarzut naruszenia art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 161 § 1 pkt 3 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 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 Urzędu Miasta i Gminy Wyrzysk, 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 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 nie został złożony, podczas gdy w świetle prawidłowej wykładni powyższego przepisu wniosek, który został 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. 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 uwzględnieniem faktu, że organ udostępnił żadaną informację publiczną pismem z dnia 23 grudnia 2014 r.

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
Tomasz Zieliński
starszy inspektor sądowy