



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lipca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec Sędzia NSA Witold Falczyński
Protokolant	Starszy asystent sędziego Bartłomiej Pastucha

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 lipca 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin
w przedmiocie udostępnienie informacji publicznej dotyczącej wniosku z dnia 6 stycznia
2014 r.

- I. stwierdza bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin, która nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa;
- II. umarza postępowanie w pozostałym zakresie;
- III. zasądza od Burmistrza Miasta Dęblin na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 597 zł (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Przewodniczący Sędziów WSA Jacek Czaja
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

[Signature]
Starszy asystent sędziego

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., złożonym drogą elektroniczną, Stowarzyszenie „Obrona Zwierząt” w Jędrzejowie zwróciło się do Burmistrza Miasta Dęblin o udzielenie informacji dotyczącej sposobu i skutków realizacji przez gminę zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania, przez podanie z kim (wskazanie imienia, nazwiska lub nazwy oraz adresu) Gmina Dęblin miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (z podaniem imienia, nazwiska lub nazwy oraz adresu) udzielała doraźnych zleceń na wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie opieki nad nimi; informacji dotyczącej ilości bezdomnych psów i kotów, którym w 2013 r. zapewniono opiekę na koszt gminy z wyłączeniem zwierząt, którym opiekę taką zapewniono w latach ubiegłych; informacji dotyczącej kosztów realizacji powyższych zadań w 2013 r. oraz udostępnienia treści umów z tego roku o zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom. Stowarzyszenie zastrzegło, że odpowiedź na wniosek należy przesłać na podany adres poczty elektronicznej albo listownie.

W dniu 9 lutego 2014 r. Stowarzyszenie drogą elektroniczną zawiadomiło, że dotychczas nie otrzymało żądanej informacji i ponownie wystąpiło o jej udostępnienie.

W dniu 26 stycznia 2015 r. Stowarzyszenie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na bezczynność Burmistrza Miasta Dęblin polegającą na nieudzieleniu odpowiedzi na wniosek z dnia 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie wniosło o stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązanie Burmistrza do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r.

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SAB/Lu 32/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę.

Sąd wyjaśnił, że bezsporne w sprawie jest, że informacja, o którą wystąpiło Stowarzyszenie, stanowi informację publiczną, do udostępnienia której Burmistrz Miasta Dęblin jest obowiązany.

Sąd wyjaśnił, że w dniu 6 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie przesało na adres skrzynki pocztowej Urzędu Miasta Dęblin wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Adresem elektronicznej skrzynki pocztowej, na którą przesłano wniosek

był adres wskazany w stopce głównej strony BIP-u Urzędu Miasta Dęblin. Skrzynka pocztowa, na którą przesłano wniosek nie jest częścią systemu ePUAP, zatem nie zostało wygenerowane automatycznie potwierdzenie odbioru wniosku przez organ.

Sąd podkreślił, że w przypadku skrzynek pocztowych niebędących częścią wspomnianego wyżej systemu wysyłanie potwierdzenia odbioru nie jest regułą i zależy od indywidualnego ustawienia parametrów skrzynki pocztowej. Jednak dla uznania bezczynności podmiotu, do którego zwrócono się o udzielenie informacji, musi być pewne, że wniosek rzeczywiście do adresata dotarł. Zdaniem Sądu, to nie organ ma wykazywać jego otrzymanie, ale do wnioskodawcy należy potwierdzenie doręczenia wezwania.

Wprawdzie, jak podniósł Sąd, skarżąca złożyła „archiwum z logami transmisji”, nie sposób jednak na tej podstawie potwierdzić, o jaką informację chodzi i w jakiej dacie została złożona. W rozpoznawanej sprawie najpóźniej z chwilą otrzymania przez organ skargi wraz z załączonym do niej tekstem wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. zostały rozwiązane wątpliwości, co do tego, czy sporny wniosek rzeczywiście został złożony.

Zdaniem Sądu, dołączenie do skargi wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. powoduje, że termin, w którym organ powinien rozpoznać wniosek, rozpoczął swój bieg z chwilą otrzymania skargi przez Burmistrza Miasta Dęblin. Wówczas organ utracił bowiem skuteczną możliwość negowania faktu jego złożenia. Uznając bezzasadność skargi na bezczynność organu, Sąd podniósł, że z akt sądowych sprawy wynika, że organ w dniu 20 stycznia 2015 r. przesłał na adres elektronicznej skrzynki pocztowej Stowarzyszenia pismo z dnia 19 stycznia 2015 r., w którym udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r. oraz przesłał wskazane w nim umowy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie "Obrona Zwierząt" w Jędrzejowie.

Wyrokiem z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2141/15, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie.

Sąd drugiej instancji uznał za zasadny zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a w konsekwencji również zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. 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.

NSA przytoczył treść art. 13 ust. 1 u.d.i.p., wedle którego 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 i wyjaśnił, że 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. NSA przypomniał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej 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).

Sąd drugiej instancji wyjaśnił też, 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).

NSA podkreślił, że 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 (postanowienie 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. W ocenie NSA, 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.

Sąd drugiej instancji wskazał jednak, 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, zdaniem NSA, taka wykładnia art. 13 ust. 1 u.d.i.p., według której, uznanie, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną został 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 NSA, 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 Dębina, to należy przyjąć, że organ zobowiązuje się do obsługi elektronicznej skrzynki pocztowej w sposób sprawny, umożliwiający skuteczny przepływ informacji. NSA nie zaaprobował przy tym stanowiska Sądu I instancji, że wnioskodawca jest zobligowany do uzyskania informacji, czy wniosek został przez organ odebrany. Żaden z przepisów ustawy 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, zdaniem NSA, organ powinien zapewnić takie funkcjonowanie

przepływu wiadomości w systemie wewnętrznym, aby zagwarantować sobie możliwość odbioru wiadomości znajdujących się na obsługującym go serwerze.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wadliwa wykładnia przepisu art. 13 ust. 1 u.d.i.p. doprowadziła do niezasadnego oddalenia skargi na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd I instancji błędnie bowiem 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.

Tym samym, według NSA, 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, zważył, co następuje.

Rozpoznając ponownie sprawę, stwierdzić należało, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm., dalej: p.p.s.a.), sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest oceną prawną dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Ocena prawna, co do zasady, dotyczy stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, jak też kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania decyzji o określonej treści. Obowiązek uwzględnienia oceny prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego może być wyłączony tylko w przypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego (por. m.in. wyroki NSA: z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1311/07 oraz z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 158/11). Powyższe oznacza, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, orzekając w niniejszej sprawie, jest związany stanowiskiem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2141/15.

Uwzględniając ocenę prawną wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uwzględnił skargę.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wnioski winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Z kolei, w sytuacji, gdy zaistnieje podstawa do pobrania opłaty, o której mowa w art. 15 ust. 1 u.d.i.p., w myśl art. 15 ust. 2 u.d.i.p., podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powiadamia wnioskodawcę o jej wysokości, w terminie 14 dni do dnia złożenia wniosku i następnie udostępnia informację zgodnie z wnioskiem po upływie 14 dni od dnia powiadomienia, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej następuje zatem w sytuacji, gdy obowiązany do udzielenia tej informacji podmiot nie podejmuje w przewidzianym w ustawie terminie odpowiednich czynności, tj. nie udostępnia informacji w formie czynności materialno-technicznej lub nie wydaje decyzji o odmowie jej udzielenia, bądź o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Przy czym dla zasadności skargi na bezczynność nie mają znaczenia okoliczności, z jakich powodów określone działanie nie zostało podjęte, a w szczególności, czy bezczynność została spowodowana zawinioną czy też niezawinioną opieszałością organu. Wniesienie skargi jest zatem uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w razie odmowy podjęcia określonego działania, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby podmiot mylnie sądził, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej lub innego aktu czy podjęcia czynności (por. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 675/15, wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Burmistrz Miasta Dęblin, któremu skarżąca skutecznie doręczyła wniosek o udostępnienie informacji publicznej w dniu 6 stycznia 2014 r., nie podjął w terminie 14 dni odpowiednich czynności, tj. nie udostępnił przedmiotowej informacji w formie czynności materialno-technicznej, ani też nie wydał decyzji o odmowie jej udzielenia, bądź o umorzeniu postępowania.

Skoro więc organ w wymaganym prawem terminie nie rozpatrzył wniosku w trybie określonym przez ustawę, to uznać należy, że pozostawał w beczynności w rozumieniu art. 149 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym 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).

Beczynność organu nie miała jednak miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie nie zachodzi przypadek oczywistego braku podejmowania przez organ jakichkolwiek czynności, czy też lekceważenia wniosku skarżącej i braku woli załatwienia sprawy, które można byłoby rozpatrywać w kategoriach rażącego naruszenia prawa, oznaczającego wadliwość kwalifikowaną o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. W rozpoznawanej sprawie stwierdzona beczynność nie była wynikiem zaniechania organu, lecz błędnego ustalenia, że wniosek wysłany pocztą elektroniczną nie dotarł do organu. Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że organ, niezwłocznie po stwierdzeniu wpłynięcia wniosku, udostępnił skarżącej żądane informacje.

W związku z tym, że przed datą orzekania przez sąd beczynność Burmistrz Miasta Dęblin nie pozostawał już w beczynności wobec udostępnienia skarżącej informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r., postępowanie w zakresie zobowiązania organu do załatwienia tego wniosku należało umorzyć jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o zwrocie kosztów postępowania zostało wydane na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 ze zm.).

Mając na uwadze powyższe, sąd orzekł, jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

STANISŁAW JAKUBOWSKI
Dziennik Urzędowy