



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Jerzy Stankowski (spr.)
Sędziowie		WSA Anna Jarosz
		Asesor sądowy Maria Grzmistawska-Cybulska
Protokolant	st.sekr.sąd.	Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. zasądza od Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 680 zł (sześćset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Stawicka
referent sprawy

Uzasadnienie

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej również „skarżącym Stowarzyszeniem”) wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 6 stycznia 2014 r. – co, zdaniem skarżącego, stanowiło naruszenie przepisów 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 (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 782; zwanej dalej „u.d.i.p.”). Skarżące Stowarzyszenie wniosło o stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązanie organu do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 6 stycznia 2014r. oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżące Stowarzyszenie wskazało, że w dniu 6 stycznia 2015 r. złożyło drogą elektroniczną do Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów (na adres sekretariat.@odolanow.pl pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej Gminy i Miasta Odolanów) wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zadanie zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; zwanej dalej „u.o.z.”) należy do zadań własnych gminy. Z uwagi na fakt, że w terminie przewidzianym w art. 13 u.d.i.p. publicznej podmiot zobowiązany nie zareagował w jakikolwiek sposób, w dniu 12 lutego 2014 r. Stowarzyszenie drogą elektroniczną ponowiło żądanie udostępnienia informacji.

W skardze wskazano, że do dnia jej złożenia, a więc z naruszeniem wszystkich terminów określonych przez art. 13 u.d.i.p., podmiot obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej. W ocenie skarżącego Stowarzyszenia Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów dopuścił się rażącej bezczynności, biorąc pod uwagę niemalże rok jaki upłynął od dnia złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy i Miasta stwierdził, że tylko skuteczne doręczenie wniosku obliguje organ administracji do jego rozpatrzenia. Po wpłynięciu skargi organ dokonał oględzin skrzynki odbiorczej i nie odnalazł w niej żadnej

wiadomości otrzymanej od skarżącego Stowarzyszenia w tym dniu, jak również w dniu 12 lutego 2014 r. Organ zaprzeczył jakoby taki wniosek otrzymał. Zdaniem Burmistrza Gminy i Miasta złożony przez skarżące Stowarzyszenie wydruk wiadomości pocztowej nie może być dowodem skutecznego doręczenia wniosku. Brak skutecznego dowodu doręczenia wniosku w ocenie organu uzasadnia oddalenie skargi.

Postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odrzucił przedmiotową skargę. Sąd uznał, że brak skutecznego doręczenia wniosku czynił skargę w przedmiocie bezczynności niedopuszczalną.

Postanowieniem z dnia 3 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1940/15 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ww. postanowienie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Stowarzyszenie dostatecznie uprawdopodobniło wysłanie przez siebie listu zawierającego wniosek o informację publiczną na adres poczty elektronicznej: sekretariat@odolanow.pl. Tym samym twierdzenia podmiotu zobowiązanego, że nie otrzymał tej wiadomości mogą tylko świadczyć o wadliwej organizacji pracy organu (obsługującego go urzędu) lub nieprawidłowym skonfigurowaniu jego poczty elektronicznej – co obciąża ten organ. Mając na uwadze powyższe, skoro Stowarzyszenie wysłało w dniu 6 stycznia 2014 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a w dniu 12 lutego 2014 r. ponaglenie w jego przedmiocie – na adres poczty elektronicznej organu oficjalnie podany na stronie urzędu obsługującego organ (<http://www.odolanow.pl/>, zakładka "dane kontaktowe") NSA uznał, że wniosek ten wpłynął do podmiotu zobowiązanego do jego załatwienia w dniu 6 stycznia 2014 r., gdyż w przypadku prawidłowo działającej poczty elektronicznej zasadniczo dzień wysłania wiadomości jest zarazem dniem, w którym znajduje się ona w poczcie elektronicznej adresata.

Wyrokiem z dnia 3 lutego 2016 r. sygn. akt IV SAB/Po 155/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu morzył postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie zobowiązania Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów do załatwienia wniosku (pkt 1 sentencji wyroku). Sąd uznał ponadto w oparciu o art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270; zwanej dalej „p.p.s.a.”), że stwierdzona w sprawie bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2 sentencji wyroku). O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 201 § 1 p.p.s.a. w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności

adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) (pkt 3 sentencji wyroku).

Wyrokiem z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt I OSK 1093/16 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w pkt 2 i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu, umorzył postępowanie kasacyjne w zakresie pkt 3 zaskarżonego wyroku oraz zasądził od Stowarzyszenia Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na rzecz Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów kwotę 460 (czterysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny sąd Administracyjny stwierdził, że Sąd pierwszej instancji w sytuacji udostępnienia informacji publicznej po wniesieniu skargi, a przed wydaniem zaskarżonego wyroku, prawidłowo na podstawie art. 149 § 1 w zw. z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania organu do załatwienia wniosku. Natomiast ocena charakteru bezczynności wymagała od Sądu pierwszej instancji prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, w szczególności co do daty złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, opartego zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. na materiale dowodowym znajdującym się w aktach sprawy. Stan faktyczny, na którym oparł swoje rozstrzygnięcie Sąd, nie wynika z akt sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rozpoznając powtórnie niniejszą sprawę Sąd w pierwszej kolejności miał na uwadze, że zgodnie z art. 190 p.p.s.a sąd I instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia, wykładnią dokonaną w tej sprawie przez NSA. Wykładnia prawa obejmuje zarówno prawo materialne, ustrojowe, jak i procesowe. Związanie ustaje jedynie w razie zasadniczej zmiany stanu faktycznego sprawy, zmiany stanu prawnego, podjęcia przez NSA przed ponownym rozpoznaniem sprawy przez sąd I instancji uchwały zawierającej odmienną wykładnię w tym samym zakresie, co wykładnia zamieszczona w wyroku uchylającym, a także, gdy NSA w swoich rozważaniach wykroczy poza zakres kognicji i orzekania wyznaczony zasadą związania granicami skargi kasacyjnej (por. m.in.: B. Gruszczyński [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, LEX 2011, uw. 2–6 do art. 190; J.P. Tarno, Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, uw. 2–5 do art. 190).

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd miał na uwadze także i to, że również wyroki NSA objęte są dyspozycją przepisu art. 153 p.p.s.a., w myśl którego ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Jednocześnie zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach ustawie przewidzianych także inne osoby. Związanie organu administracji oceną prawną oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z poglądem wyrażonym w prawomocnym orzeczeniu, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Natomiast moc wiążąca orzeczenia określona w art. 170 p.p.s.a. oznacza, że organy administracji muszą przyjmować, iż dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu. Zatem w kolejnym postępowaniu, w którym pojawia się dana kwestia, nie może być już ona ponownie badana. Oznacza to zatem zakaz formułowania nowych ocen prawnych sprzecznych z dotychczasowym stanowiskiem sądu (por. Dauter Bogusław, Gruszczyński Bogusław, Kabat Andrzej, Niezgódka-Medek Małgorzata. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz do art. 170, Lex 2016; wyroki NSA z dnia 15 lutego 2011 r. sygn. akt II OSK 306/10, z dnia 10 lutego 2011 r. sygn. akt I OSK 1241/10 oraz z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt II OSK 1865/11; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę nie stwierdził, ażeby wstąpiła którakolwiek z wymienionych wyżej sytuacji uzasadniająca odstępnie od stanowisko wyrażonego przez NSA.

W postanowieniu z dnia 3 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 1940/15 NSA przesądził, że skoro Stowarzyszenie wysłało w dniu 6 stycznia 2014 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznej na adres poczty elektronicznej organu, oficjalnie podany na stronie urzędu obsługującego organ (<http://www.odolanow.pl/>, zakładka "dane kontaktowe"), to wniosek ten wpłynął do podmiotu zobowiązanego do jego załatwienia w dniu 6 stycznia 2014 r., gdyż w przypadku prawidłowo działającej poczty

elektronicznej zasadniczo dzień wysłania wiadomości jest zarazem dniem, w którym znajduje się ona w poczcie elektronicznej adresata.

Natomiast w wyroku z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt I OSK 1093/16 NSA stwierdził, że w sytuacji udostępnienia informacji publicznej po wniesieniu skargi, a przed wydaniem wyroku, prawidłowym było umorzenie postępowania w zakresie zobowiązania organu do załatwienia wniosku.

W konsekwencji rolą Sądu przy ponownym rozpoznawaniu sprawy było dokonanie oceny charakteru stwierdzonej bezczynności.

Tym samym wyjaśnić należy, że 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, w związku z czym nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). W judykaturze za wniosek pisemny nakazuje się uznawać 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., sygn. akt I OSK 1277/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Do obowiązków organu administracji publicznej należy zaś 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. postanowienia NSA z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1968/15 oraz z dnia 3 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1940/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 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., sygn. akt I OZ 1414/15, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2186/14;

<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 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., sygn. akt I OSK 2897/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 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. 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 na organ administracji ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony. W przywoływanym wyżej orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że wydruk z poczty elektronicznej nadawcy stanowi dostateczny dowód, że wiadomość zawierająca wniosek została wysłana. 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.

Nie budzi zatem wątpliwości, że skarżące 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 w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy i Miasta Odolanów, to należy przyjąć, iż organ zobowiązuje się do obsługi elektronicznej skrzynki pocztowej w sposób sprawny, umożliwiający skuteczny przepływ informacji.

Na gruncie u.d.i.p. przyjmuje się, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej. Natomiast powiadomienie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną następuje w formie pisma. Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział natomiast w takich przypadkach, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.) – to jest, gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

W świetle 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 u.d.i.p. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany 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.

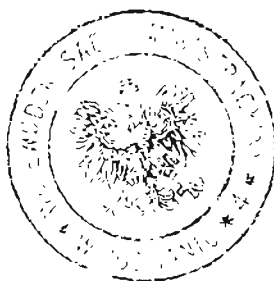
W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że organ w terminach określonych przez ustawodawcę nie udostępnił żądanej informacji, nie prolongował terminu jej udostępnienia, ani nie wydał decyzji odmownej. Czternastodniowy termin do udzielenia odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej z dnia 6 stycznia 2014 r., upłynął z dniem 20 stycznia 2014 r. Organ udostępnił wnioskowaną informację w dniu 28 stycznia 2016 r. Oznacza to, że organ pozostawał w beczynności w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego Stowarzyszenia.

Dokonując oceny charakteru stwierdzonej beczynności Sąd uznał, że naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter rażący. Wyjaśnić należy, że dla oceny, czy w sprawie wystąpiła kwalifikowana forma beczynności nie jest wystarczające samo przekroczenie ustawowych terminów, musi być ono znaczne, bądź też przejawiać się w braku jakiejkolwiek reakcji organu na wniosek strony. Rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi więc być znaczne i niezaprzeczalne. Rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

W niniejszej sprawie terminy udostępnienia informacji publicznej zostały przez organ bezspornie przekroczone. Wprawdzie pierwotnie brak reakcji na wniosek skarżącego Stowarzyszenia był wynikiem nieprawidłowej konfiguracji systemów informatycznych organu, to jednak bezspornie w momencie złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego organ miał wiedzę na temat wniosku

Stowarzyszenia. Skarga wpłynęła do organu w dniu 22 grudnia 2014 r., natomiast żądana informacja udostępniona została dopiero w dniu 28 stycznia 2016 r., a więc po ponad roku od złożenia skargi. Ponadto udostępnienie żądanej informacji nastąpiło po doręczeniu organowi wezwania Sądu o wyjaśnienia, czy informacja ta została udostępniona.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art.149 § 1 zd. 2 p.p.s.a. (w brzmieniu przed zmianą wprowadzoną ustawą zmieniającą z 9 kwietnia 2015 r.) orzekł, iż bezczynność organu miała charakter rażącego naruszenia prawa. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zw. z § 18 ust. 1 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800) uwzględniając koszty zastępstwa procesowego (480 zł) oraz kwoty uiszczonych wpisów od skargi (100 zł) oraz zażalenia (100 zł).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Stawicka
E. Stawicka
tłumacz sędzijski