



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

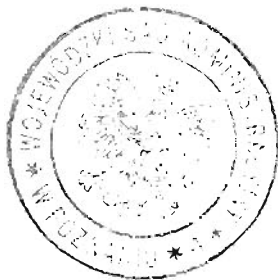
Dnia 03 sierpnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)
Sędziowie		WSA Maciej Busz
		WSA Józef Maleszewski
Protokolant	ref. staż.	Ewa Stawicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 03 sierpnia 2017 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Burmistrza Wyrzyska
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. umarza postępowanie w zakresie zobowiązania organu do rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 06 stycznia 2014 roku,
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
3. zasądza od Burmistrza Wyrzyska na rzecz Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyll-Szeligowska
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wyrzysk w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z 06 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 782; dalej w skrócie: "u.d.i.p."). Z powołaniem się na te zarzuty 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 06 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 06 stycznia 2014 r. Stowarzyszenie złożyło drogą elektroniczną, na adres "urząd@wyrzysk.pl" pobrany z Biuletynu Informacji Publicznej (dalej w skrócie "BIP"), wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

1) z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 r. umowy albo komu (dane jw.) udzielała doraźnych 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 w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856; dalej w skrócie: "u.o.z.") 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 wniósł o jej oddalenie oraz o obciążenie Skarżącego kosztami postępowania.

W uzasadnieniu Burmistrz zaprzeczył twierdzeniom Skarżącego jakoby złożył 06 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 06 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 06 stycznia 2014 r. oraz wezwania z 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 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 nadesłanie dowodu wniesienia ww. wniosków z 06 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. do organu, Stowarzyszenie nadesłało przy piśmie z 27 lutego 2015 r., uzyskany od operatora usługi hostingowej, na którego serwerze posiada ono konto poczty elektronicznej (home.pl S.A.), "fragment logów dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznych" w dniu 06 stycznia 2014 r. i 12 lutego 2014 r. na adres 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.

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

W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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.

Sąd podniósł, iż 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.

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 Kpa). 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. ("moni"), 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.

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wyrokiem z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2257/15 uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 11/15.

W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a w konsekwencji również zarzut naruszenia art. 151 Ppsa w związku z art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa i art. 149 § 1 zdanie drugie Ppsa

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 regulację

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 Ppsa skoro Sąd I instancji przyjął, że nie można

mówić o beczynności organu w sytuacji, gdy wniosek o informację publiczną dostarczony na serwis poczty elektronicznej urzędu 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 beczynność - 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 Ppsa ewentualnie w związku z art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa 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 beczynności z uwzględnieniem faktu, że organ udostępnił żadaną informację publiczną pismem z dnia 23 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na fakt, iż przedmiotowe postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z 9 kwietnia 2014r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2015, poz. 658) na mocy art. 2 tej ustawy stosuje się przepis art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu dotychczasowym. Przepisy te zostały bowiem zmienione w art. 1 pkt 1 lit b i c oraz w art. 1 pkt 40 ustawy zmieniającej, które nie zostały wymienione w art. 2 ustawy zmieniającej jako te, które stosuje się w nowym brzmieniu do sprawy wszczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i w tym zakresie stosuje się przepisy w dotychczasowym brzmieniu.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.– dalej Ppsa), kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. rozpatrywanie skarg na beczynność organów. W takich przypadkach, kontroli poddany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie w określonym przez prawo terminie. Dla

dopuszczalności skargi na beczynność nie mają znaczenia powody, dla jakich akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, jak również, czy beczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu.

W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga na beczynność przysługuje nie tylko w przypadku faktycznego "milczenia" (bierności) podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, ale również w sytuacji, gdy podmiot ten stwierdza, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej lub nie podlega udostępnieniu. Wówczas sąd zobligowany jest do rozpoznania skargi i rozstrzygnięcia, czy żądana informacja jest informacją publiczną, i czy rzeczywiście wnioskodawca mógł skutecznie domagać się jej udostępnienia. Od razu należy w tym miejscu podkreślić, że aby można było uznać, iż nie zachodzi beczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej – także tej, której organ faktycznie nie posiada – podmiot zobowiązany do jej udzielenia w formie uregulowanej ustawą o dostępie do informacji publicznej powinien wypowiedzieć się w tym przedmiocie "zwykłym" pismem. Tylko w takim przypadku uwolni się od zarzutu beczynności w sprawie. Identycznie powinien postąpić w sytuacji, gdy posiada żądane informacje, lecz z uwagi na ograniczenia dostępu nie może ich udostępnić (zob. wyrok NSA z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 3109/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: "CBOSA"), albo gdy podlegają one udostępnieniu w innym, niż przewidziany ustawą o dostępie do informacji publicznej, trybie.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, a zatem Kodeks nie ma zastosowania do pozostałych czynności podejmowanych w trybie ustawy, które mają charakter czynności materialno-technicznych z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. Wprawdzie art. 52 § 3 Ppsa stanowi, że warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa, jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jednak beczynność nie wchodzi w zakres pojęcia "akty lub czynności", a skoro ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych środków prawnych przeciwko czynnościom podejmowanym przez organy w ramach udzielania informacji publicznej (poza odwołaniem od decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania), należy uznać, że skarga

na bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej jest dopuszczalna bez wzywania do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 Ppsa (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05, LEX nr 236545 – wyrok dostępny w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż przedmiotem skargi jest bezczynność Burmistrza Miasta i Gminy Wyrzysk w udostępnieniu skarżącemu informacji określonych we wniosku wysłanym pocztą elektroniczną w zakresie dotyczącym zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywaniem, które to zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013r., poz. 856) należy do zadań własnych gminy.

W niniejszej sprawie bezsporne było ustalenie, że żądana przez stowarzyszenie informacja stanowił informację publiczną a także, że Burmistrz Miasta i Gminy jako organ gminy należał do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

W przedmiotowej rozstrzygnięcia wymagała, wobec twierdzeń organu, kwestia czy wniosek o udzielenie informacji publicznej został przez stowarzyszenie skutecznie złożony.

Dla oceny zasadności skargi wniesionej przez skarżącego zasadnicze znaczenie ma fakt, że sprawa była już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sąd ten uznał zasadność skargi kasacyjnej od wcześniejszego wyroku tutejszego Sądu, uchylając na podstawie art. 185 § 1 Ppsa zaskarżone orzeczenie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. Zgodnie z art. 190 Ppsa Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Przepis ten wyznacza kierunek postępowania sądu pierwszej instancji, który nie posiada już na tym etapie postępowania sądowoadministracyjnego swobody w zakresie wykładni prawa, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania, zawartych w wyroku Sądu wyższej instancji.

Możliwość odstąpienia od zawartej w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładni prawa może nastąpić jedynie w sytuacjach wyjątkowych w szczególności, jeżeli stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy stosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez Naczelny Sąd Administracyjny (por. wyrok SN z dnia 9 lipca 1998 r., sygn. akt I PKN 226/98, OSNAP 1999, nr 15, poz. 486), jak również w przypadku, gdy przy niezmiennym stanie

faktycznym sprawę, po wydaniu orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny, zmienił się stan prawny (por. H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2005).

Odnosząc przedstawione rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd nie stwierdził zaistnienia przesłanek umożliwiających odstąpienie od oceny prawnej wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2017 r.

Z powyższych względów w tym miejscu powtórzyć należy stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 17 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 2257/15, którym związany jest skład orzekający w niniejszej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, 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. 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 regulację konstytucyjną, wymagającą 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.

Wobec powyższych wywodów uznać należy, że przedmiotowy wniosek został złożony skutecznie do organu i dotyczył informacji publicznej, a Burmistrz Miasta i Gminy jest organem zobowiązanym do jej udostępnienia. W dalszej kolejności, zgodnie z wytycznymi Naczelnego Sadu administracyjnego, ustalić należy czy działania podjęte przez podmiot zobowiązany nastąpiły w formie adekwatnej do wskazanej we wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej 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 (zob. 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 (zob. 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.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że – jak wynika z akt sprawy – wniosek skarżącej o udostępnienie informacji publicznej wpłynął do organu w dniu 15 lipca 2016 r., co nie jest kwestionowane. Zatem od tego dnia rozpoczął się bieg terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p..

W niniejszej sprawie nie ulega również wątpliwości, że organ w terminach zakreślonych 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 pismem w dniu 23 grudnia 2014 r. (k.23 akt sądowych).

Tym samym organ pozostawał w bezczynności od 6 stycznia 2014 r. do 23 grudnia 2014 r. poprzez nieudostępnienie ww. informacji publicznej, tj. również w okresie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Dopiero po wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na bezczynność organu, Burmistrz Miasta i Gminy udzielił informacji publicznej we wnioskowanym zakresie.

Z tego względu niniejsze postępowanie należało umorzyć na mocy art. 161 § 1 pkt 3 Ppsa jako bezprzedmiotowe, biorąc pod uwagę zastosowanie w niniejszej sprawie dotychczasowych przepisów z uwagi na fakt, że sprawa została wszczęta przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 9 kwietnia 2015r. opisaney na wstępie zważeń sądu. (zob. uchwała NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Z tych względów orzeczono jak w pkt 1 wyroku.

Odnosząc się do kwestii, czy bezczynność organu, która wystąpiła w niniejszej sprawie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa Sąd uznał, że naruszenie prawa w tym zakresie nie miało charakteru rażącego. Dla oceny, czy bezczynność i przewlekłość organu miała charakter rażącego naruszenia prawa w każdej sprawie konieczna jest indywidualna ocena. Nie jest wystarczające samo przekroczenie ustawowych terminów, musi być ono znaczne, bądź też przejawiać się w braku jakiegokolwiek 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. Kwalifikacją 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 bezsprzecznie przekroczone, jednak Sąd uznał, że działanie to nie było zamierzone i nie wynikało z lekceważenia - strony bądź nałożonych na organ

obowiązków, lecz było wynikiem nieprawidłowej konfiguracji systemów informatycznych organu. Organ pozostawał w błędnym przekonaniu, że nie jest zobowiązany do udzielania informacji w sytuacji, gdy nie otrzymał wniosku o udostępnienie informacji. Organ udzielił informacji niezwłocznie po wpłynięciu skargi, z której dowiedział się, iż wniosek o udzielenie tej informacji został wysłany do organu.

W tych okolicznościach Sąd stwierdził, że bezczynność podmiotu obowiązanego do udzielenia informacji nie miała rażącego charakteru.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art.149 § 1 zd. 2 Ppsa (w brzmieniu przed zmianą wprowadzoną ustawą zmieniającą z 9 kwietnia 2014r.) orzekł jak w pkt 2 wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 Ppsa uwzględniając wysokość uiszczonego wpisu (100 zł) oraz koszty pełnomocnika (240 zł).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyll-Szeligowska
St. sekretarz sądowy