

2.**Doręczenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej drogą elektroniczną**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 19 września 2022 r.
III SAB/GI 171/21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie:

Sędzia WSA Magdalena Jankiewicz
Sędzia WSA Dorota Fleszer (spr.)
Asesor WSA Piotr Pyszny

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 września 2022 r. na skutek skargi kasacyjnej A. C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2022 r. sygn. akt III SAB/GI 171/21 sprawy ze skargi A. C. na bezczynność Dyrektora (...) S.A. w T. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. uchyla zaskarżony wyrok;
- II. zasądza od Dyrektora (...) S.A. w T. na rzecz strony skarżącej kwotę 340 zł (słownie: trzysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego;
- III. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa;
- IV. zobowiązuje organ do załatwienia sprawy w terminie 14 dni od dnia otrzymania akt z prawomocnym wyrokiem;
- V. zasądza od Dyrektora (...) S.A. w T. na rzecz strony skarżącej kwotę 580 zł (słownie: pięćset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2020 r. A. C. (dalej: Skarżąca) złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na bezczynność Dyrektora (...) S.A. w T. (dalej: organ) w związku z brakiem odpowiedzi na jej wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 14 stycznia 2020 r. Zarzuciła w niej organowi naruszenie przepisów postępowania,

co mogło mieć istotny wpływ na wyniki postępowania, a to art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez nieudostępnienie informacji publicznej pomimo upływu terminu ustawowego. Skarżąca wniosła o stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności, orzeczenie o jej charakterze i nakazanie organowi rozpoznanie wniosku skarżącej oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wniosła także o przeprowadzenie rozprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podała, że 14 stycznia 2020 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej złożyła do organu wnioski o udostępnienie informacji publicznej o treści: “Dzień dobry, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej proszę o przesłanie informacji zawierających poniższe dane na temat chleba, o którym mowa w linku: [https://\(...\)](https://(...)) nazwa handlowa-producent-skład. Informacje proszę wysłać na niniejszy adres e-mail.” Z uwagi na to, że organ jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej i wnioski dotyczy informacji publicznej żądane informacje powinny zostać udostępnione.

W odpowiedzi na skargę organ zaprzeczył, jakoby w dniu 14 stycznia 2020 r. wpłynęła do niego wiadomość e-mail o udostępnienie informacji publicznej, o treści wskazanej w uzasadnieniu skargi. Podniósł, że obecnie nie ma on już możliwości zweryfikować faktu dostarczenia wiadomości e-mail, jak również wskazać brak jej dostarczenia. Korespondencja e-mail kierowana do organu nie jest archiwizowana przez tak długi okres czasu, a podmiot świadczący na jego rzecz usługę hostingu serwerów nie prowadzi tzw. logów, co pozwoliłoby wygenerować raport o wszystkich wiadomościach skierowanych na adres poczty elektronicznej w danym dniu. Dodatkowo organ podniósł, że Skarżąca nie podała swojego adresu elektronicznego, co też wpływa na trudność w ustaleniu faktu wpływu od niej wiadomości. Poza tym organ poddał w wątpliwość, czy przedmiot wniosku dotyczy informacji publicznej, zwłaszcza że zawarty w treści skargi link prowadzi do artykułu prasowego, w którym znajdują się wyjaśnienia udzielone autorowi artykułu przez Prezesa Szpitala.

Wobec braku wykazania, że wnioski o dostęp do informacji publicznej został faktycznie wniesiony przez Skarżącą Sąd wezwał ją pismem z dnia 11 stycznia 2022 r. do przedłożenia wydruku wiadomości e-mail zawierającej wnioski o udostępnienie informacji publicznej do 20 stycznia 2022 r.

Wyrokiem z dnia 20 stycznia 2022 r. sygn. akt III SAB/GI 171/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę.

Pismem z dnia 7 lutego 2022 r. odpowiadając na wezwanie Sądu

Skarżąca przesłała wydruk ze swojej skrzynki e-mail, potwierdzający wysłanie e-mail zawierającego przedmiotowy wniosek na adres (...) wraz z logami poczty elektronicznej, potwierdzającymi wysłanie i doręczenie tej wiadomości.

Od wymienionego Wyroku Sądu Administracyjnego w Gliwicach skarżąca wniosła skargę kasacyjną, zarzucając w niej naruszenie przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na jego wynik, a to:

1. art. 82 p.p.s.a. - przez wyznaczenie niewykonalnego terminu na przedłożenie wskazanych przez WSA w Gliwicach dokumentów, a co za tym idzie pozbawienie Skarżącej możliwości obrony jej praw;
2. art. 141 § 4 p.p.s.a. - przez pominięcie w uzasadnieniu wyroku odnotowania faktu niedoręczenia pełnomocnikowi Skarżącej wezwania do przedłożenia dokumentów do dnia rozprawy i wydania Wyroku;
3. art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. - przez oddalenie skargi pomimo nieudostępnienia informacji publicznej pomimo upływu terminu ustawowego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Skarżąca wskazała, że Sąd powziął wątpliwości co do okoliczności doręczenia organowi wniosku Skarżącej i z tego powodu wezwał ją do przedłożenia wydruku wiadomości e-mail zawierającego wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Sąd wyznaczył Skarżącej termin na realizację tego wezwania do dnia 20 stycznia 2022 r., na kiedy to zaplanowano rozpoznanie sprawy. Pełnomocnik Skarżącej odebrał rzecone wezwanie w dniu 31 stycznia 2022 r. i zrealizował je w dniu 7 stycznia 2022 r., to jest z zachowaniem 7-dniowego terminu. Pomimo braku zwrotnego potwierdzenia odbioru wezwania Sąd wydał wyrok. Tym samym Skarżąca została pozbawiona możliwości obrony swoich praw. Okoliczność niedoręczenia pełnomocnikowi Skarżącej wezwania na datę orzekania została całkowicie pominięta przez Sąd. Z tych wszystkich przyczyn skarga kasacyjna jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137 z późn. zm.) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, stosując środki przewidziane w ustawie.

W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej

sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Wykładnia powołanego przepisu wskazuje, że sąd ma nie tylko prawo, ale i obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego, nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został w skardze podniesiony. Z drugiej jednak strony, granicą praw i obowiązków sądu, wyznaczoną w art. 134 § 1 p.p.s.a. jest zakaz wkraczania w sprawę nową. Granice te zaś wyznaczone są dwoma aspektami, mianowicie: legalnością działań organu oraz całokształtem aspektów prawnych tego stosunku prawnego, który był objęty treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Zgodnie natomiast z art. 179a p.p.s.a., jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna. Oznacza to, że przytoczona regulacja wprowadzając wyjątek od zasady dewolutywności skargi kasacyjnej i podyktowana jest względami ekonomiki postępowania. W ramach uprawnień autokontrolnych sąd I instancji może uchylić własne, zaskarżone orzeczenie bez przesyłania skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, jeżeli stwierdzi nieważność postępowania albo uzna, że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione. Istota art. 179a p.p.s.a. sprowadza się do umożliwienia sądowi pierwszej instancji wydania prawidłowego orzeczenia m.in. w sytuacji, gdy sąd ten po zapoznaniu się ze skargą kasacyjną oceni, że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione (wyrok NSA z 4 lutego 2021 r., sygn. akt I FSK 45/19).

Warto zaznaczyć, że usprawiedliwione podstawy wywiedzionej skargi kasacyjnej występują w sytuacji, gdy sąd podziela zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznając swoją pomyłkę w tym zakresie (por. wyrok WSA z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 269/16). Pojęcie oczywistości mieści się zatem w sferze obiektywnej i łączy się z powinnością wykazania, że powołane podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, bez dokonywania głębszej analizy tekstu powołanych przepisów i bez doszukiwania się ich znaczenia (por. B. Dauter (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz do art. 179a p.p.s.a., tezy 1 i 3, LEX).

Zauważyć przy tym trzeba, że zastosowanie autokontroli w istocie prowadzi do ponownego rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji w jej całości. Sąd ten bowiem nie rozpoznaje skargi kasacyjnej jak sąd drugiej instancji. Z mocy wyłączniej art. 179a p.p.s.a. ma kompetencje do uchylecia wydanego przez siebie orzeczenia w całości i obowiązek, na tym samym posiedzeniu, rozpoznania sprawy. Zwrot normatywny „ponownie rozpoznaje sprawę”, oznacza rozpoznanie sprawy w jej całości, zgodnie z brzmieniem art. 134 § 1 p.p.s.a., a nie rozpoznanie sprawy w rozumieniu art. 183 § 1 p.p.s.a., tzn. w granicach skargi kasacyjnej (por. wyrok NSA z 9 sierpnia 2016 r. sygn. akt II FSK 1291/16).

Dokonując oceny wniesionej przez Skarżącą skargi kasacyjnej z uwzględnieniem art. 179a p.p.s.a. Sąd stwierdził, że w sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające zastosowanie tego przepisu. Nie ulega wątpliwości, że WSA w Gliwicach zobowiązał Skarżącą do przedłożenia w terminie do 20 stycznia 2022 r. wydruku ze swojej skrzynki e-mail, potwierdzającego wysłanie e-mail zawierającego wniosek o udostępnienie informacji publicznej do organu. Pomimo tego, że do tak wyznaczonego terminu wezwanie nie zostało przez Skarżącą odebrane Sąd orzekł w sprawie przyjmując, że wniosek o informację nie wpłynął do organu. W rezultacie nie mógł on zostać zobowiązany do jego realizacji, a zatem nie miał możliwości popaść w bezczynność. Skarżąca została pozbawiona tym samym możliwości obrony swych praw i z tego względu zaskarżony wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r. sygn. akt III SA/GI 171/21 podlega uchyleniu.

Celem skargi na bezczynność organu administracji jest zwalczanie braku działania (zwłoki) w załatwieniu sprawy administracyjnej. W doktrynie oraz orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że o bezczynności organu administracji możemy mówić wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadząc postępowanie, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu, czy też nie podejmuje innej stosownej czynności. Dla stwierdzenia bezczynności nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem, że nie istnieje obowiązek wydania stosowanego aktu lub podjęcia określonej czynności. Skarga na bezczynność organu ma bowiem na celu przede wszystkim wymuszenie na organie administracji załatwienia sprawy.

W kontrolowanej sprawie Skarżąca domagała się udostępnienia informacji w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.) Ustawa ta reguluje zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy jej stosowania, jak i procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej.

W świetle art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. nie budzi wątpliwości, że adresat wniosku jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, a żądana informacja stanowi informację publiczną, bowiem dotyczy sposobu wykonywania zadań publicznych przez jednostkę organizacyjną.

Organ, do którego skierowano wniosek winien był podjąć przewidziane przepisami u.d.i.p. działania w celu jego załatwienia.

Należy wskazać, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, bezczynność polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, nie podejmuje takiej czynności, ani nie wydaje decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej bądź decyzji o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Jedynie w przypadku, gdy żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, załatwienie sprawy może nastąpić poprzez pisemne poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach uzasadniających nieudostępnienie informacji. Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.).

Stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

1. zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
2. zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
3. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Jednocześnie Sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Ponadto Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę

pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

W rozpatrywanej sprawie Skarżąca zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej 14 stycznia 2020 r. i nie uzyskała żądanej informacji publicznej.

Należy podkreślić, że istotą u.d.i.p. jest szybkość działania w procesie udostępniania informacji publicznej. Stanowi o tym art. 13 ust. 1 u.d.i.p. zakreślający termin do udzielenia informacji bez zbędnej zwłoki, nie późniejszy jednak niż 14 dni od dnia złożenia wniosku. 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 (ust. 2). Powołany przepis ustanawia zatem zasadę udostępniania informacji publicznej na wniosek bez zbędnej zwłoki, zaś ewentualna zwłoka w udostępnieniu informacji publicznej musi mieć charakter niezbędny. Podmiot udostępniający jest jednak zobligowany do powiadomienia wnioskodawcy przed upływem tego terminu o powodach opóźnienia oraz do wyznaczenia dodatkowego terminu udostępnienia informacji. Ustawodawca nie wskazuje przy tym, jakie powody opóźnienia są dopuszczalne w świetle postanowień art. 13 ust. 1 u.d.i.p., jednakże podmiot udostępniający informację publiczną nie może w sposób dowolny uzasadniać niedotrzymania terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Nie ulega zatem wątpliwości, że organ dopuścił się bezczynności, bowiem nie odpowiedział na wniosek Skarżącej w ustawowym 14-dniowym terminie.

W tej sytuacji, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 należało zobowiązać organ do rozpatrzenia wniosku Skarżącej z dnia 14 stycznia 2022 r. w terminie 14 dni, wynikającym z powołanego wyżej art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Jednocześnie Sąd na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. stwierdził, że zaistniała w sprawie bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Stan ten ma miejsce wtedy, gdy bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12).

Na ocenę powstania stanu bezczynności organu oraz jej charakteru nie mają wpływu wyjaśnienia organu, według których nie ma on już możliwości ustalenia faktu dostarczenia wiadomości e-mail z tego powodu,

że otrzymywania korespondencja e-mail nie jest archiwizowana przez tak długi okres czasu, a podmiot świadczący na rzecz organu usługę hostingu serwerów nie prowadzi tzw. logów.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, według którego postępowanie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym, a u.d.i.p. nie wskazuje jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-mail) - również gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (por. wyrok NSA z 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08; wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r. sygn. akt I OSK 2154/16; wyrok NSA z 9 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 283/17, wyrok NSA z 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 88/18). Osoba kierująca wnioskiem drogą elektroniczną, nieposługująca się podpisem elektronicznym może przedstawić jedynie komputerowy wydruk świadczący o tym, że wniosek skierowany został do określonego adresata (wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r. sygn. akt I OSK 750/17). W takiej sytuacji 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 skarżącego (por. wyrok NSA z 19 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 2589/15). Mamy tutaj do czynienia z domniemaniem, że jeżeli wiadomość została prawidłowo nadana na oficjalny adres poczty elektronicznej organu, to dotarła ona do adresata. Potwierdzenie faktu wysłania wiadomości pozwala przenieść ciężar dowodu, że wniosek nie został doręczony, na organ administracji, na którego adres poczty elektronicznej skierowany został wniosek. Odmienne zapatrywanie prowadziłyby w praktyce do sytuacji, w której prawo do wnioskowania o informację publiczną za pomocą poczty elektronicznej byłoby iluzoryczne, a jego skuteczność zależna od arbitralnej woli organu. Godziłyby to również w regulacje konstytucyjne, wymagające zapewnienia sprawności działania władz publicznych (preambuła Konstytucji), jak też dostępności informacji publicznej - art. 61 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok NSA z 13 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1890/18; wyrok NSA z 31 marca 2019 r. sygn. akt I OSK 708/17). Zatem uznać trzeba, że do obowiązków organu administracji publicznej należy natomiast 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 (por. postanowienie NSA z 10 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1968/15; postanowienia NSA z 3 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 1940/15). W konsekwencji skutki trudności, błędów czy nieprawidłowości w zakresie kształtowania i obsługiwanie 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 (por. postanowienie NSA z 5 listopada 2015 r. sygn. akt I OZ 1414/15, wyrok NSA z 16 lutego 2016 r. sygn. akt I OSK 2186/14).

Wobec powyższego Sąd, na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

O zwrocie kosztów postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 179a w związku z art. 200 i art. 203 pkt 1, art. 205 § 2 oraz art. 209 p.p.s.a., a także § 14 ust. 1 pkt 1c i § 14 ust. 1 pkt 2b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 265 z późn. zm.).

Na wysokość zasądzonych kosztów postępowania sądowego składają się: uiszczony wpis od skargi 100 zł, wynagrodzenie radcy prawnego za postępowanie przed sądem administracyjnymi w pierwszej instancji 480 zł, wpis od skargi kasacyjnej 100 zł, wynagrodzenie radcy prawnego za postępowanie przed sądem administracyjnymi w drugiej instancji 240 zł.