

## Wniesienie pisma za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej.

Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2015 r. IV SAB/Wr 17/15

**Urzędowe poświadczenie przedłożenia nie stanowi dowodu wysłania pisma do podmiotu publicznego za pośrednictwem ePUAP.**

### I.

Coraz większa liczba orzeczeń sądów administracyjnych dotyczy kontroli działalności administracji publicznej związanej ze stosowaniem przepisów powiązanych z informatyzacją, w szczególności takich przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a. lub kodeks postępowania administracyjnego). Praktyka pokazuje, że nawet szeroko odformalizowane przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup> (dalej: udip lub ustawa o dostępie do informacji publicznej) dotyczące elektronicznych form komunikowania mogą wiązać się z licznymi problemami. Wielokrotnie orzecznictwo rozstrzygało spory na tle wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Coraz więcej pojawia się także orzeczeń związanych z wykorzystaniem elektronicznej skrzynki podawczej oraz elektronicznej platformy usług administracji publicznej (dalej: ePUAP). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wr 17/15, przedmiotem rozpoznania była właśnie kwestia związana ze złożeniem wniosku o udostępnienie informacji publicznej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego ePUAP.

Informacją publiczną zgodnie z art. 1 ust. 1 udip jest każda informacja o sprawach publicznych. Orzecznictwo doprecyzowuje to pojęcie, przyjmując, że informacją publiczną stanowi „każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa”<sup>3</sup>. W szczególności zauważa się, że informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą<sup>4</sup>. Sama treść wniosku wniesionego w analizowanym orzeczeniu ma znaczenie drugorzędne, wobec czego nie będzie przedmiotem rozważań.

Analiza przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwala na wyodrębnienie pięciu sposobów udostępniania informacji publicznej. Głównym sposobem jest ogłaszanie informacji

<sup>1</sup> Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 168 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. 2001 Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>3</sup> Wyr. NSA z 25.03.2003 r., II SA 4059/02.

<sup>4</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 16.11.2007 r., II SAB/Wa 68/07.

publicznej w „Biuletynie Informacji Publicznej” oraz udostępnienie jej w centralnym repozytorium. Jeżeli informacja publiczna nie zostanie udostępniona w jeden z dwóch powyższych sposobów, jest udostępniana na wniosek. Innym niezależnym sposobem jest zapewnienie wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Ponadto, istnieje możliwość udostępniania informacji publicznej w drodze wyłożenia lub wywieszenia informacji publicznej w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją. W dalszej części poruszane będą zagadnienia związane wyłącznie z wnioskowym sposobem udostępnienia informacji publicznej.

Tytułem wstępu należy także zauważyć, że do przedkładania wniosków o udostępnienie informacji publicznej co do zasady nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Wyjątkowo znajdują one zastosowanie, gdy ustawa o dostępie do informacji publicznej wyraźnie na to wskazuje<sup>6</sup>. Tak dzieje się w przypadku art. 16 udiip, który stanowi, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej.

Przed przystąpieniem do oceny głosowanego orzeczenia należy zaprezentować stan faktyczny. Wnioskodawca M.S. w dniu 19 października 2014 r. wystąpił do Wójta Gminy P. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej złożonym za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej. Wnioskodawca domagał się udostępnienia informacji dotyczących: 1) liczby osób zatrudnionych w Urzędzie Gminy P. na dzień 21 listopada 2010 r. i na dzień złożenia wniosku wraz z podaniem imion i nazwisk osób zajmujących kierownicze stanowiska, ich wykształcenia (kierunku ukończonych studiów) i daty zatrudnienia na stanowisku; 2) wysokości nagród i premii wypłaconych poszczególnym pracownikom od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia złożenia wniosku; 3) listy podróży zagranicznych wójta i innych pracowników od dnia 21 listopada 2010 r. do dnia złożenia wniosku, z podaniem miejsca, czasu trwania, celu i kosztów podróży; 4) wykazu postępowań sądowych, w których uczestniczyła Gmina, zakończonych w okresie od 21 listopada 2010 r. do dnia złożenia wniosku, ze wskazaniem rozstrzygnięcia (alternatywnie skany prawomocnych wyroków i postanowień); 5) liczby skarg złożonych na działalność wójta w okresie od 21 listopada 2010 r. do dnia złożenia wniosku, z podaniem rezultatu rozpatrzenia tych skarg.

Wójt Gminy P. nie udostępnił wnioskowanych informacji ani też nie wydał decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej, w związku z czym wnioskodawca wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na bezczynność Wójta Gminy P. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, zarzucając naruszenie art. 13 oraz art. 16 ust. 1 udiip. Do skargi załączono urzędowe poświadczenie przedłożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego za pośrednictwem ePUAP.

W odpowiedzi na skargę, Wójt Gminy P. wskazał, iż na koncie Urzędu Gminy P. w portalu ePUAP brakuje wniosku o udostępnienie informacji publicznej złożonego przez M.S. Ani pracownik Urzędu Gminy, ani firma zapewniająca obsługę informatyczną Urzędu Gminy P. nie odnalazły przedmiotowego wniosku w skrzynce odbiorczej Urzędu Gminy P. na platformie ePUAP,

<sup>5</sup> M. Kamiński, *Gdy pismo przyszło po godzinach urzędowania*, „IT w administracji” 2013, nr 2(63), s. 40.

<sup>6</sup> Wyr. NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05; Wyr. WSA w Warszawie z 1.04.2009 r., II SAB/Wa 4/09.

urzędowego poświadczenia odbioru oraz urzędowego poświadczenia przedłożenia w podsystemie komunikacyjnym umożliwiającym znalezienie dokumentów.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. W uzasadnieniu wskazano, iż pomimo dołożenia należytej staranności w celu odnalezienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, tenże nie wpłynął do Urzędu Gminy P. WSA stwierdził, że „przedłożone przez skarżącego urzędowe poświadczenie przedłożenia dokumentu nie dowodzi, że faktycznie wpłynął wniosek skarżącego do skrzynki odbiorczej Urzędu Gminy”.

## II.

Punktem wyjścia dla oceny prawidłowości orzeczenia WSA powinno być odwzorowanie procedury uzyskania informacji publicznej na skutek złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w formie pisemnej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w sposób ogólny odnosi się do postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Ustawodawca nie określił szczegółowych wymagań formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Przepis art. 10 *udip* stanowi jedynie, że informacja publiczna jest udostępniana na wniosek (ust. 1), a jeżeli może być udostępniona niezwłocznie, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (ust. 2). W orzecznictwie wskazuje się, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku<sup>7</sup>.

Pomimo że w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej co do zasady nie znajdują zastosowania przepisy *k.p.a.*, celowe jest rozważenie możliwości uzyskania potwierdzenia złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zgodnie z treścią art. 63 § 4 zd. 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia), jeżeli wnoszący tego zażąda. Pomimo braku obowiązku potwierdzenia przez organ administracji publicznej złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej w przepisach *udip*, wydaje się, że istnieje taka możliwość. Decyzja uzależniona jest od dobrej woli władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Potwierdzenie może przybrać rozmaite formy. Może to być zarówno umieszczenie właściwej prezentaty na kopii osobiście wnoszonego pisma, podpis na dokumencie pocztowym lub kurierskim potwierdzający odbiór pisma, jak również złożenie odrębnego pisma przez uprawnionego pracownika organu<sup>8</sup>. Wydaje się, że potwierdzenie złożenia pisma może przybrać dowolną formę, gdyż przepisy *k.p.a.*, a tym bardziej przepisy *udip* w żaden sposób nie ograniczają sposobów dokonania potwierdzenia. Istotne jest, aby potwierdzenie zawierało wskazanie organu administracji publicznej, do którego pismo wpłynęło, nazwisko osoby przyjmującej oraz datę wniesienia<sup>9</sup>.

Udostępnianie informacji publicznej następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, wnioskodawca powiadamiany jest pisemnie o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje

<sup>7</sup> Wyr. NSA z 30.11.2012 r., I OSK 1991/12.

<sup>8</sup> R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013 r., s. 383–384.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 384.

mu się, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie<sup>10</sup>. Sposób udostępnienia oznacza tryb, a forma udostępnienia oznacza postać w jakiej udzielana jest informacja<sup>11</sup>. W praktyce, udzielenie informacji publicznej może nastąpić w każdej formie, w tym także w formie ustnej<sup>12</sup>. Czynność udzielenia informacji ma bowiem charakter czynności materialno-technicznej<sup>13</sup>.

### III.

Podkreśla się, że w relacjach informacyjnych urząd – obywatel należy przyjąć zasadę maksymalnego uproszczenia i odformalizowania elektronicznego dostępu do informacji<sup>14</sup>. Z tej też przyczyny wniosek o udostępnienie informacji publicznej może być złożony także w formie elektronicznej. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przewidują przeciwskażeń. Istotne jest jednakże, że komunikacja elektroniczna uwarunkowana jest przepisami szczególnymi. W pełni stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>15</sup> (dalej: uidprzp lub ustawa o informatyzacji) oraz akty wykonawcze.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w żaden sposób nie odnosi się do regulacji dotyczących komunikacji elektronicznej. Z tego względu wnioskodawcy pozostawiona jest duża swoboda wyboru środka komunikacji elektronicznej, o ile organ administracji publicznej posiada odpowiednie możliwości techniczne do przyjęcia i rozpoznania wniosku.

Z całą pewnością możliwe jest złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej bezpośrednio na adres elektroniczny poczty elektronicznej organu administracji publicznej. W takim przypadku procedura wygląda podobnie, jak w przypadku formy pisemnej. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 maja 2014 r. stwierdzono wręcz, że za wniosek pisemny uznać należy przesłanie zapytania pocztą elektroniczną nawet, gdy do jego autoryzacji nie został użyty podpis elektroniczny. W uzasadnieniu Sąd zauważył, że brak jest konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazać się jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a informacja publiczna, może być niezwłocznie udostępniona w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku<sup>16</sup>.

Zgodnie z § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych<sup>17</sup> (dalej: rozporządzenie o doręczaniu dokumentów elektronicznych) wydane na podstawie art. 16 ust. 3 uidprzp, pisma skierowane na adres poczty elektronicznej podmiotu publicznego (m.in. organu administracji publicznej) traktuje się jako przesyłki złożone w trybie niewymagającym potwierdzenia wniesienia podania, w szczególności takiego,

<sup>10</sup> Wyr. WSA w Krakowie z 5.06.2013 r., II SAB/Kr 41/13.

<sup>11</sup> P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 164.

<sup>12</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 6.09.2007 r., II SAB/Wa 205/06.

<sup>13</sup> P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie...*, s. 134.

<sup>14</sup> G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006, s. 103.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

<sup>16</sup> Wyr. WSA w Krakowie z 6.05.2014 r., II SAB/Kr 80/14.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 206, poz. 1216 ze zm.

o którym mowa w art. 63 § 4 k.p.a. Podobnie jak w przypadku formy pisemnej, tak w przypadku złożenia wniosku na adres elektroniczny poczty elektronicznej, organ administracji publicznej może, ale nie ma obowiązku potwierdzenia otrzymania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Potwierdzeniem może być zwrotna wiadomość elektroniczna. Możliwe jest także dokonanie potwierdzenia podania przesłanego pocztą elektroniczną przy użyciu tradycyjnych dokumentów papierowych<sup>18</sup>.

W związku z tym, że udostępnienie informacji następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby informacja publiczna udostępniona została również za pomocą poczty elektronicznej.

W analizowanym orzeczeniu, wnioskodawca złożył pismo nazwane wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej umieszczonej na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W tym przypadku procedura kształtuje się odmiennie, jednakże z korzyścią dla składającego wniosek.

W pierwszej kolejności należy przytoczyć definicję elektronicznej skrzynki podawczej. Zgodnie z art. 3 pkt 17 uidprzp jest to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego. Elektroniczna skrzynka podawcza stanowi odpowiednik tradycyjnego biura podawczego. Udostępnienie elektronicznej skrzynki podawczej może nastąpić za pomocą ePUAP lub innych rozwiązań komercyjnych. Reguły tworzenia elektronicznej skrzynki podawczej określa przywołane powyżej rozporządzenie o doręczaniu dokumentów elektronicznych.

Elektroniczna platforma usług administracji publicznej, wedle art. 3 pkt 13 uidprzp, jest to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Wniesienie pisma za pomocą ePUAP uważa się za dokonane do podmiotu publicznego, który utworzył na ePUAP elektroniczną skrzynkę podawczą. Za pomocą ePUAP możliwe jest przekazywanie doręczanych podmiotowi publicznemu dokumentów elektronicznych do jego systemu teleinformatycznego. Zasady funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej określa ustawa o informatyzacji, natomiast zakres i warunki korzystania z ePUAP określa rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej<sup>19</sup> (dalej: rozporządzenie o ePUAP).

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej wnoszony za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej ma określoną przez przepisy strukturę. Sporządza się go w formacie danych XML na podstawie ogólnego wzoru elektronicznego umieszczonego w centralnym repozytorium. Taki wzór zawiera wyodrębnione elementy struktury w postaci: rodzaju pisma (np. „wniosek”), tytułu odnoszącego się do treści pisma (np. „udostępnienie informacji publicznej”), danych o odbiorcy oraz twórcy pisma. Po podpisaniu wniosku i wniesieniu do podmiotu publicznego, możliwe jest jego zwizualizowanie do przeczytania. Wizualizacja zawiera dane w układzie niepozostawiającym wątpliwości co do treści i kontekstu zapisanych informacji, w sposób zgodny z ogólnym wzorem elektronicznym. Możliwy jest dokładny podgląd złożonego pisma, z uwzględnieniem zawartej treści.

<sup>18</sup> M. Darnos, *Podania wnoszone drogą elektroniczną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Filipek. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 150.

<sup>19</sup> Dz.U. 2014, poz. 584.

Podmiot publiczny umożliwia nieodpłatnie weryfikację zgodności pisma wnoszonego do tego podmiotu ze wzorem dokumentu elektronicznego oraz weryfikację podpisu wnioskodawcy, a także weryfikację autentyczności urzędowych poświadczeń odbioru i prezentację czasu ich podpisania.

Elektroniczna platforma usług administracji publicznej jako system teleinformatyczny charakteryzuje się tym, że pewne procesy są zautomatyzowane i narzucone przez tworzące definicję systemu teleinformatycznego, urządzenia informatyczne i oprogramowanie zapewniające przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego. Poczynione zastrzeżenie ma to istotne znaczenie, że wnoszący pismo za pośrednictwem ePUAP zawsze otrzymuje potwierdzenie jego wniesienia<sup>20</sup>. Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia o doręczaniu dokumentów elektronicznych „w przypadku odebrania dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą podmiotu publicznego poświadczenie przedłożenia jest automatycznie tworzone i udostępniane nadawcy tego dokumentu przez system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń”. Udostępnienie następuje przez przekazanie poświadczenia przedłożenia do tzw. skrytki w ramach systemu teleinformatycznego (ePUAP) lub w przypadku, gdy nie jest możliwe udostępnienie automatycznie wytworzonego poświadczenia przedłożenia, wysłanie na adres elektroniczny wskazany przez wnoszącego.

Jeżeli chodzi o definicję urzędowego poświadczenia przedłożenia<sup>21</sup>, to rozporządzenie o doręczaniu dokumentów elektronicznych stanowi, iż są to dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych. Na marginesie należy zaznaczyć, że obok poświadczenia przedłożenia, które stanowi potwierdzenie dla nadawcy, iż dokument elektroniczny został odebrany przez podmiot publiczny, występuje poświadczenie doręczenia, które stanowi potwierdzenie dla podmiotu publicznego, iż dokument elektroniczny został odebrany przez adresata. Oba wymienione poświadczenia są rodzajami urzędowego poświadczenia odbioru<sup>22</sup>. Podział dokonany jest z uwagi na stronę otrzymującą takie poświadczenie. Zgodnie z art. 3 pkt 20 uidprzp urzędowe poświadczenie odbioru oznacza dane elektroniczne powiązane z dokumentem elektronicznym doręczonym podmiotowi publicznemu lub przez niego doręczanym w sposób zapewniający rozpoznawalność późniejszych zmian dokonanych w tych danych. Dane te określają: a) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny lub który doręcza dokument; b) datę i godzinę wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego – w odniesieniu do dokumentu doręczanego podmiotowi publicznemu; c) datę i godzinę podpisania urzędowego poświadczenia odbioru przez adresata z użyciem mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 1 albo 2 uidprzp – w odniesieniu do dokumentu doręczanego przez podmiot publiczny oraz d) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru.

<sup>20</sup> Na marginesie należy zauważyć, że nawet gdyby miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, to zgodnie z art. 63 § 4 k.p.a., w przypadku wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania przez doręczenie urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny.

<sup>21</sup> Rozporządzenie o doręczaniu dokumentów elektronicznych posługuje się pojęciem „poświadczenie przedłożenia”, natomiast system teleinformatyczny ePUAP stosuje nazwę „Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia”.

<sup>22</sup> I. Adamska, *Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*, „IT w administracji” 2012, nr 12(61), s. 18.

Istotne znaczenie ma fakt, iż poświadczenie przedłożenia organ administracji publicznej przechowuje przez co najmniej taki okres, przez jaki jest obowiązany przechowywać pisma, których dotyczy to poświadczenie.

Ostatnim etapem składającym się na uzyskanie sporządzonej i umieszczonej w systemie teleinformatycznym informacji publicznej jest udostępnienie przez system teleinformatyczny poświadczenia doręczenia w celu podpisania przez wnioskodawcę. Dopiero opatrzenie poświadczenia doręczenia podpisem elektronicznym pozwala na udostępnienie do pobrania doręczanego dokumentu elektronicznego wraz z podpisanym poświadczeniem doręczenia. Podpisane poświadczenie doręczenia udostępniane jest również organowi doręczającemu.

#### IV.

W świetle powyższych uwag wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2015 r. należy ocenić krytycznie.

Analizując wskazane orzeczenie, należy zaznaczyć, że opisywany stan faktyczny zaistniał w oderwaniu od standardowej procedury działania systemu teleinformatycznego (ePUAP). Normalnym następstwem wniesienia pisma za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej na ePUAP jest otrzymanie urzędowego poświadczenia przedłożenia przez nadawcę oraz wprowadzenie tegoż pisma do systemu teleinformatycznego adresata. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej złożony przez M.S. nie został odnaleziony w skrzynce odbiorczej Urzędu Gminy P. na platformie ePUAP.

W glosowanym orzeczeniu wnioskodawca po złożeniu pisma określanego jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej, otrzymał urzędowe poświadczenie przedłożenia. Należy założyć, że pismo wpłynęło do organu administracji publicznej, ponieważ nie ma możliwości, aby urzędowe poświadczenie przedłożenia zostało utworzone bez skutecznego złożonego pisma. Przeszkody nie stanowi brak w ustawie o dostępie do informacji publicznej stosownych przepisów obligujących do wydania potwierdzenia wniesionych wniosków.

Składający wniosek, na poparcie prezentowanego stanowiska, przedstawił dowód z dokumentu w postaci urzędowego poświadczenia przedłożenia. Analogicznie jak w przypadku tradycyjnego potwierdzenia odbioru<sup>23</sup> oraz pocztowego dowodu doręczenia przesyłki<sup>24</sup> należy uznać, że urzędowe poświadczenie odbioru, w tym urzędowe poświadczenie przedłożenia powinno być traktowane, jak dokument urzędowy. Oznacza to, że stanowi ono dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Zatem, w niniejszym stanie faktycznym urzędowe poświadczenie przedłożenia potwierdzało, że pismo użytkownika zarejestrowanego jako M.S. (nadawca) zawierające identyfikator dokumentu, którego dotyczyło poświadczenie, umożliwiające powiązanie ze złożonym pismem, wysłane i doręczone zostało do Wójta Gminy P. (adresat) w konkretnie wskazanym terminie. Urzędowe poświadczenie przedłożenia jest adekwatne do wysłania listu poleconego ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru<sup>25</sup> i podobnie jak prezentata na kopii pisma czy podpis na dokumencie pocztowym lub kurierskim potwierdzający odbiór pisma, nie zawiera informacji dotyczących treści złożonego pisma. Dla kwestii postępowania dowodowego istotna jest także treść

<sup>23</sup> Wyr. NSA z 3.03.2011, II OSK 389/10.

<sup>24</sup> Wyr. NSA z 20.01.1999, III SA 1594/98.

<sup>25</sup> K. Ścibor, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 319.

§ 7 ust. 1 rozporządzenia o ePUAP, wedle którego, rozwiązania techniczne ePUAP zapewniają niezaprzeczalność wystawionego urzędowego poświadczenia odbioru, tj. brak możliwości zaniegowania uczestnictwa w całości lub części wymiany danych przez jeden z podmiotów uczestniczących w tej wymianie.

Powyższe nie wyłączało możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Jako kontrargument organ administracji publicznej przedstawił stanowisko, iż zarówno pracownik Urzędu Gminy P., jak i firma zapewniająca obsługę informatyczną Urzędu Gminy P. nie odnalazły wniosku o udostępnienie informacji publicznej w skrzynce odbiorczej Urzędu Gminy P. na platformie ePUAP oraz w podsystemie komunikacyjnym umożliwiającym znalezienie dokumentów urzędowego poświadczenia odbioru oraz urzędowego poświadczenia przedłożenia. Zdaniem Sądu, organ administracji publicznej dołożył w tej sytuacji należytej staranności, co na potrzeby prowadzonego postępowania stanowiło wystarczający argument przemawiający za nieuwzględnieniem skargi na bezczynność.

Gdyby wnioskodawca posiadał kopię złożonego pisma w formie dokumentu elektronicznego wraz z zawartym w nim identycznym identyfikatorem dokumentu znajdującym się również w urzędowym poświadczeniu przedłożenia, postępowanie sądowoadministracyjne prawdopodobnie byłoby bezsporne. Ten sam identyfikator znajdowałby się na urzędowym poświadczeniu przedłożenia będącym w posiadaniu wnioskodawcy oraz na wniosku o udostępnienie informacji publicznej sporządzonym w formie elektronicznej znajdującym się w systemie teleinformatycznym (ePUAP) organu administracji publicznej.

Zasadą jest, że urzędowe poświadczenie przedłożenia dokumentu dowodzi, że pismo faktycznie wpłynęło do skrzynki odbiorczej organu administracji publicznej. WSA we Wrocławiu stwierdził natomiast, że „przedłożone przez skarżącego urzędowe poświadczenie przedłożenia dokumentu nie dowodzi, że faktycznie wpłynął wniosek skarżącego do skrzynki odbiorczej Urzędu Gminy”. Na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego i w myśl wykładni logicznej teza mogłaby zostać oceniona jako prawidłowa. Postępowanie dowodowe wskazywało, że skarżący wniósł bliżej nieokreślone pismo za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej na ePUAP, system teleinformatyczny automatycznie utworzył urzędowe poświadczenie przedłożenia, natomiast pomimo tego organ administracji publicznej nie posiadał w systemie teleinformatycznym dokumentów, których autorem byłby skarżący. Konkretnie wskazane urzędowe poświadczenie przedłożenia potwierdziło jedynie, że złożone zostało jakieś pismo, lecz nie zostało udowodnione, iż jest to przedmiotowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej. WSA nie ustalił jednak, jakie inne pismo zostało wymienione pomiędzy stronami za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej.

Potwierdzenie wniesienia pisma, w tym urzędowe poświadczenie przedłożenia, stanowi dowód na to, że pismo zostało w oznaczonym czasie faktycznie wniesione i odebrane. Dalszy byt pisma, jego obieg i elektroniczne zarządzanie przez organ administracji publicznej, w tym funkcjonowanie systemu teleinformatycznego (ePUAP) jest niezależny od składającego. Obywatele nie mają żadnego wpływu na działanie tego systemu. Negatywne konsekwencje nieprawidłowego działania elektronicznej skrzynki podawczej lub systemu teleinformatycznego powinny zatem obciążać organ administracji publicznej. Należy pamiętać, że do ministra właściwego do spraw informatyzacji należy zgodnie z art. 19a uidprzp zapewnienie funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej. Do jego zadań należy między innymi informowanie na ePUAP



o przerwach serwisowych w świadczeniu usług, wynikających z potrzeby dokonywania zmian i ulepszeń, a w przypadku braku takiej możliwości, zamieszczenie informacji o takich przerwach w „Biuletynie Informacji Publicznej”.

Zapadły wyrok WSA częściowo podważa zasadność istnienia instytucji elektronicznego potwierdzenia wniesienia pisma, której celem jest stworzenie domniemania, a tym samym przerzucenie na drugą stronę ciężaru dowodu, iż złożone pismo dotarło do adresata. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zachowania terminów procesowych. Zgodnie z art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru.

Gdyby podzielić pogląd wyrażony w analizowanym orzeczeniu, w skrajnych przypadkach należałoby uznać, że jeśli organ administracji publicznej celowo usunie pismo z systemu teleinformatycznego, urzędowe poświadczenie przedłożenia nie będzie miało znaczenia

W tym stanie rzeczy, rację należało przyznać skarżącemu, który twierdził, że złożył wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz posiadał automatycznie utworzone urzędowe poświadczenie przedłożenia stanowiące dowód wniesienia i odebrania pisma. Wnioskodawca oczekiwał na udostępnienie żądanych informacji, nie posiadając wiedzy o zaistniałym problemie po stronie Urzędu Gminy P. Organ administracji publicznej poniósłby, zapewne niezawinione, negatywne konsekwencje związane z nieprawidłowym działaniem elektronicznej skrzynki podawczej lub systemu teleinformatycznego. Tak prawdopodobnie należałoby wyjaśnić brak wniosku i urzędowego poświadczenia przedłożenia w ePUAP. Przyczyna leżąca u podstaw braku rozpoznania wniosku miałyby wpływ na ocenę charakteru bezczynności organu administracji publicznej, która w tej sytuacji nie nosiłaby cechy tzw. bezczynności kwalifikowanej.

Na marginesie powyższych rozważań należy przywołać treść uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 października 2013 r., w którym uznano, że niezależnie od rzeczywistego wpływu wniosku o udostępnienie informacji publicznej na skrzynkę poczty elektronicznej, z chwilą otrzymania przez organ administracji publicznej skargi na bezczynność, rozwiązane są wątpliwości co do tego czy sporny wniosek został rzeczywiście złożony<sup>26</sup>. Bezsporną datą złożenia wniosku jest data wpływu do organu administracji publicznej skargi na bezczynność.

Argumenty w tego typu sprawach przemawiają za przyznaniem ochrony stronie słabszej, tj. obywatelowi. Urzędowe poświadczenie przedłożenia jako dokument urzędowy jest jednym z najbardziej wiarygodnych środków dowodowych, a co za tym idzie, dowody przeciwne muszą być zdecydowanie przekonywujące<sup>27</sup>. Twierdzenie, iż pisma nie odnaleziono w systemie teleinformatycznym organu wydaje się być argumentem mało skutecznym, w szczególności, że nie jest znany powód jego braku. Przyczyn może być wiele, jak np. niewłaściwa konfiguracja elektronicznej skrzynki podawczej, awaria systemu teleinformatycznego do elektronicznego zarządzania dokumentacją, omyłkowe zarejestrowanie wniosku albo nawet jego usunięcie.

W doktrynie podnosi się, że osoba, która wysłała podanie drogą elektroniczną ponosi ryzyko jego nieotrzymania przez organ administracji publicznej z powodu wadliwości transmisji elektronicznej<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Wyr. WSA w Warszawie z 22.10.2013 r., II SAB/Wa 367/13.

<sup>27</sup> Postanowienie NSA z 5.11.2009 r., I FSK 1742/09.

<sup>28</sup> M. Ganczar, *Infomatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 86.

Użytkownicy systemów teleinformatycznych nie mogą jednak ponosić konsekwencji z powodu działania narzuconych przez ustawodawcę i finansowanych przez państwo rozwiązań teleinformatycznych, w szczególności, gdy pismo dotarło do organu administracji publicznej. Osoby nie mające wpływu na działanie elektronicznej skrzynki podawczej lub systemu teleinformatycznego nie mogą ponosić konsekwencji nieprawidłowości w ich działaniu.

Pobocznym skutkiem wyroku WSA we Wrocławiu może być pogłębienie braku zaufania do korzystania z informatycznych rozwiązań. W związku z glosowanym orzeczeniem należy mieć także na uwadze inne pisma lub podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) obywateli składane w innych rodzajach postępowań (np. podatkowych), w przypadku których niezachowanie terminów procesowych może mieć znacznie bardziej dotkliwe konsekwencje.

## Bibliografia

- Kamiński Mateusz. 2013. „*Gdy pismo przyszło po godzinach urzędowania*”. IT w administracji 2013 2(63): s 36–40.
- Stankiewicz Rafał. 2013. Komentarz do art. 63. W Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa. Wydawnictwo C.H. Beck: 383-384.
- Szustakiewicz Przemysław. 2015. Komentarz do art. 14 i 10. W Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Warszawa. Wydawnictwo C.H. Beck: s. 152–158 i s. 130–139.
- Sibiga Grzegorz. 2006. „*Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*”. W Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006. Sopot. Wydawnictwo Prawnicze LEX: s. 91–113.
- Darmosz Mikołaj. 2003. „*Podania wnoszone drogą elektroniczną w postępowaniu administracyjnym*. W Jednostka w demokratycznym państwie prawa. Bielsko-Biała. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej: s. 141–156.
- Adamska Izabela. 2012. „*Elektroniczna skrzynka podawcza w postępowaniu administracyjnym*”. IT w administracji 2012 12(61): s. 16–19.
- Ścibor Kinga. 2013. „*Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*”. W E-administracja. Szanse i zagrożenia. Lublin. Wydawnictwo KUL: s. 313–323.
- Ganczar Małgorzata. 2009. Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców. Warszawa. CeDeWu Centrum Doradztwa i Wydawnictw.

### Paweł Chmieliński

Aplikant adwokacki, doktorant INP PAN;

e-mail: pawel.chmielinski@yahoo.pl.