

Cytowanie

CHICAGO: W. Brzozowski, *Autonomia związków wyznaniowych jako zasada ustrojowa i prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1, s. 305–310, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.23>

APA: Brzozowski, W. (2023), *Autonomia związków wyznaniowych jako zasada ustrojowa i prawo podmiotowe*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1, s. 305–310, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.23>

Mariusz Jabłoński

ORCID ID: 0000-0001-8347-1884

Uniwersytet Wrocławski

E-mail: mariusz.jablonski@uwr.edu.pl

**Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4374/21**

Słowa kluczowe: Naczelny Sąd Administracyjny, wniosek, mail, informacja publiczna
Keywords: Supreme Administrative Court, application, e-mail, public information

Streszczenie

W glosowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) dokonał istotnego potwierdzenia skuteczności kierowania wniosków drogą elektroniczną (zwykłym mailem) do podmiotów zobowiązanych na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nawet wtedy, gdy wniosek taki (mail) nie trafia bezpośrednio na adres skrzynki podawczej, czy też na adres mailowy konkretnej osoby wskazanej jako właściwa do ich przyjęcia w imieniu zobowiązanego, ale właśnie do spamu, czy też innych różne zdefiniowanych folderów w systemie informatycznym użytkowanym przez zobowiązanego. Autor podkreśla zasadność nie tylko samego orzeczenia NSA, ale również jego merytorycznego uzasadnienia.

Abstract**Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 7 April 2022, file ref. no. III OSK 4374/21**

In the commented judgment, the Supreme Administrative Court (hereinafter: the Supreme Administrative Court) made a significant confirmation of the effectiveness of sending applications by electronic means (ordinary e-mail) to entities obliged under the provisions of the Act on Access to Public Information, even when such an application (e-mail) does not go directly to the mailbox address or to the e-mail address of a specific person indicated as competent to accept them on behalf of the obligated party, but to spam, or other various defined folders in the IT system used by the obligated party. The author emphasizes the legitimacy of not only the ruling of the Supreme Administrative Court, but also its substantive justification.

✱

Realizacja konstytucyjnych wolności i praw powinna być jak najbardziej odformalizowana, tak aby każdemu uprawnionemu w stopniu jak najmniej skomplikowanym umożliwić skuteczne ich dochodzenie.

Regulacją, która wychodzi naprzeciw takiemu właśnie postulatowi jest ustawa o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip)¹, której postanowienia służą sprecyzowaniu zasad i form realizacji konstytucyjnego prawa określonego w art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.² Jedną z cech udip jest m.in. to, że nie zawiera ona sformalizowanego wzorca wniosku o udostępnienie informacji. Ponadto, brak jest też w jej treści kompletnych przepisów definiujących zasady stwierdzania braków formalnych wniosków, procedury ich uzupełniania, doręczania pism, przeprowadzania innych czynności sprawdzających itd. Wolą ustawodawcy było stworzenie w zasadzie nieskrępowanej i jak najbardziej odformalizowanej wnioskowej procedury dostępu

¹ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 902).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

do informacji publicznej, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż do czasu wydania decyzji zobowiązany do udostępnienia nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 2 udip), a decyzja wydawana jest tylko wtedy, gdy stwierdza się konieczność odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5; art. 14 ust. 2 udip oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 16 w zakresie stwierdzenia braku w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego).

W długoletniej już praktyce (trwającej dwie dekady) składanie wniosków na podstawie udip drogą elektroniczną, w postaci zwykłego maila stało się w zasadzie powszechne. W pewnych jednak przypadkach ta korespondencja kierowana na upubliczniony adres zobowiązanego systemowo „kwalifikowana” była (i jest) jako tzw. spam, „wiadomość mało istotna” czy też jako „śmieć”. Skutkiem takiego stanu rzeczy stawało się zazwyczaj uchybianie terminu rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z powołaniem się na fakt braku możliwości zapoznania się zobowiązanego z żądaniem i/lub brakiem przedstawienia dowodu skutecznego doręczenia żądania przez wnioskodawcę (brak potwierdzenia odbioru przesyłki przez adresata). Zobowiązani powołując się na ten fakt podejmowali próbę wykazania, że skutek w postaci bezczynności (w związku z upływem terminu określonego w art. 13 ust. 1 udip) nie jest przez nich zawiniony, przy jednoczesnym podniesieniu tego, iż wnioskodawca nie jest w stanie wykazać, że doszło do skutecznego doręczenia żądania, co oznacza, że w praktyce nie można było go poddać merytorycznemu rozpoznaniu.

W glosowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) dokonał istotnego potwierdzenia skuteczności kierowania wniosków drogą elektroniczną (zwykłym mailem) do podmiotów zobowiązanych na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nawet wtedy, gdy wniosek taki (mail) nie trafia bezpośrednio na adres skrzynki podawczej, czy też na adres mailowy konkretnej osoby wskazanej jako właściwa do ich przyjęcia w imieniu zobowiązanego, ale właśnie do spamu, czy też innych różne zdefiniowanych folderów w systemie informatycznym użytkowanym przez zobowiązanego.

NSA powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził jednoznacznie, że „Osoba kierująca wniosek drogą elektroniczną, nieposługująca się podpisem elektronicznym może przedstawić jedynie komputerowy wydruk

świadczący o tym, że wniosek skierowany został do określonego adresata [...]. 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 [...]. Z orzecznictwa wynika w istocie domniemanie, 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. Zwraca się przy tym uwagę, że odmienne zapatrywanie prowadziłoby 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”.

Ze stanowiskiem tym w pełni należy się zgodzić i to ponadto z kilku dodatkowych względów.

Po pierwsze, przedstawienie przez wnioskodawcę metadanych potwierdzających wysłanie konkretnego wniosku do zobowiązanego nie jest sprawą skomplikowaną, podobnie jak zweryfikowanie przez zobowiązanego korespondencji elektronicznej rzeczywiście do niego wpływającej. Praktyka ta musi znajdować potwierdzenie w kontekście odformalizowania kierowania żądań również z punktu widzenia poszanowania formuł: *in dubio pro libertate*, *in favorem libertatis*. Z tej perspektywy niedopuszczalne jest także wprowadzanie przez zobowiązanego takich wewnętrznych rozwiązań (regulacji), które konkretyzowałyby nieznanie ustawowo wymogi formalne lub takie stosowanie analogii, które prowadziłyby do zanegowania skuteczności złożenia żądania w najprostszy – wobec braku stosownej ingerencji prawodawcy – z możliwych sposobów.

Po drugie, nie tylko procedura udip jest odformalizowana. Możliwość składania żądań drogą elektroniczną charakteryzuje np. występowanie uprawnionego na podstawie przepisów Prawa prasowego, ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, RODO itd. W praktyce funkcjonowania szeregu podmiotów zobowiązanych od dawna istnieje więc konieczność wdrożenia takich rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na wyeliminowanie negatywnych dla niego skutków bezczynności będącej następstwem uchybienia terminów sprecyzowanych ustawo-

wo, a których bieg rozpoczyna się w następstwie prawidłowego skierowania do nich żądań zwykłym mailem. Oznacza to, że zobowiązany – choćby jako administrator danych w rozumieniu RODO – nie tylko powinien zidentyfikować wszystkie procedury informacyjne, których inicjowanie względem niego dopuszczalne jest drogą elektroniczną w postaci maila (bez konieczności opatrywania żądania bezpiecznym kwalifikowanym podpisem, czy też przy wykorzystaniu profilu zaufanego), ale zidentyfikować (ocenić) niebezpieczeństwa związane z tym procesem. Identyfikacja ta (ocena) obejmować powinna nie tylko kwestię wywiązywania się z obowiązków nałożonych na niego jako administratora danych, ale właśnie potencjalnego adresata żądań kierowanych na podstawie innych przepisów prawa. Działanie takie (wewnętrzne procedury) są niezbędne w celu wyeliminowania zaistnienia prawnie negatywnych skutków, nie tylko w postaci uchybienia ustawowo przewidzianych terminów, ale również uwolnienia się od zasadności ukarania administracyjnymi karami pieniężnymi – np. na podstawie art. 83 RODO.

Po trzecie, wdrożenie wewnętrznego systemu „monitoringu” korespondencji mailowej, otrzymywanej drogą elektroniczną, trafiającej do tzw. spamu, wiadomości mało istotnych czy wreszcie „wiadomości śmieci” jest rozwiązaniem, które stosowane powinno być od dawna i cyklicznie weryfikowane z perspektywy efektywności wdrożonych procedur pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa procesu przetwarzania danych. Już przecież od 25 maja 2018 r. ma to fundamentalne znaczenie pod kątem wykazania przez każdego z administratorów, w rozumieniu RODO, że należycie wywiązuje się on z nałożonych na niego obowiązków.

Po czwarte, zobowiązany ma zawsze możliwość udowodnienia, że określony mail w rzeczywistości nie dotarł do niego wtedy, gdy wykaże, iż wdrożył takie rozwiązania w zakresie konfiguracji poczty elektronicznej, w tym filtrów antyspamowych oraz tak zorganizował obsługę techniczną poczty elektronicznej, aby zapewnić bezproblemowy i niezwłoczny odbiór wniosków przesyłanych na konkretny adres. Przy czym dotyczy to każdego przypadku, w którym obowiązujące przepisy prawa nie przewidują zachowania formy kwalifikowanej. Zasadę tę w sposób czytelny podniesiono również w głosowanym orzeczeniu. Oczywiście oznacza to konieczność uwzględnienia w praktyce funkcjonowania konkretnego zobowiązanego różnego rodzaju stanów faktycznych (również w ujęciu wewnętrznym – organizacyjno-osobowo-tech-

nicznym) i skorelowania ich z obowiązkami sprecyzowanymi w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Po piąte, konieczność podejmowania przez zobowiązanego działań nakierowanych na wyeliminowanie negatywnych dla niego skutków braku odpowiednich procedur identyfikujących systemowo „przekierowywane” maile, dotyczy nie tylko organów administracji publicznej – czy nawet szerzej: podmiotów, które nie są organami administracji publicznej, ale wykonują zadania publiczne. *De facto* odnosi się to do każdego administratora danych w rozumieniu RODO. W glosowanym orzeczeniu stwierdza się – mając na uwadze konstytucyjny i ustawowy sposób definiowania zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej (art. 61 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1–3 udiip) – że biorąc „pod uwagę zakres wykonywanych zadań publicznych i nawet jeśli jest on niewielki, to nie zwalnia to tych podmiotów od takiego ukształtowania poczty elektronicznej, które pozwoli wnioskodawcom na skuteczne składanie wniosków, ale i zabezpieczyć się przed nieusprawiedliwionymi twierdzeniami osób, że wysłały wniosek, który na skutek ich własnych błędów czy nieprawidłowości działania systemów służących do komunikacji elektronicznej nie dotarł do adresata”. Pamiętając jednak, że jest o wiele więcej procedur umożliwiających odformalizowany sposób i formę składania żądań – ze szczególnym uwzględnieniem tej zdefiniowanej w treści art. 12 RODO – należy podkreślić, że stanowisko NSA w tej sprawie będzie miało przełożenie również na ocenę ewentualnych uchybień będących skutkiem bezczynności o wiele szerszego kręgu zobowiązanych w rozumieniu przepisów odrębnych od udiip.

Mając na względzie powyższe, jeszcze raz trzeba podkreślić zasadność nie tylko samego orzeczenia NSA, ale również jego merytorycznego uzasadnienia. Warto jednak pamiętać, że zasady i przesłanki oceny działań podmiotu zobowiązanego dotyczyć będą nie tylko tej procedury dostępowej, ale każdej innej, która nie wprowadza szczególnych i kwalifikowanych form składania oraz przesyłania żądań przez uprawnionych.