

Częstochowa, 16.11.2010 r.

**Skarżący:**  
Paweł Lechowski  
Redaktor Naczelny  
Portalu internetowego  
„PSUS.INFO”  
ul. Srednia 11  
42-221 Częstochowa  
nr 574 w rejestrze dzienników  
i czasopism

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W GLIWICACH**

44-101 GLIWICE  
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2

Strona przeciwna  
Organ administracji  
Naczelnik Urzędu Celnego  
w Częstochowie  
ul Rydza Śmigłego 26  
42-200 Częstochowa

**za pośrednictwem: Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie**

**SKARGA  
na beczynność organu**

Wnoszę skargę na beczynność organu oraz wnoszę o:

1. zobowiązanie organu do wydania decyzji w sprawie udostępnienia informacji publicznej
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

**UZASADNIENIE**

Postępowanie wywołane skargą na beczynność organu w zakresie udzielenia informacji publicznej cechuje pewna specyfika, gdyż do skutecznego wniesienia skargi nie jest wymagane wcześniejsze wezwanie danego organu do usunięcia naruszenia prawa, w rozumieniu art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej "p.p.s.a.". Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Termin 14- dniowy załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, o jakim mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwanej dalej "ustawą", stanowi lex specialis w stosunku do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, regulującego terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Dopiero niepodjęcie przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w terminie wskazanym w art. 13 ww. ustawy, stosownych czynności, tj. nieudostępnienie informacji, ani niewydanie decyzji o odmowie jej udzielenia oznacza, że pozostaje on w beczynności (wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. I OSK 601/05).

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust.1 i art. 6 ustawy. W świetle ustawy informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż przy wykładni pojęcia "informacja publiczna"

należy kierować się art. 61 Konstytucji RP, w myśl którego prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie. Informacją publiczną jest 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. Informacja publiczna dotyczy strefy faktów.

W dniu 29.10.2010 o godz. 18.03 skarżący przesłał do organu wniosek o udzielenie mu informacji dotyczącej:

**Pełnego wykazu stanowisk urzędniczych osób wykonujących w urzędzie funkcje publiczne wraz z imionami i nazwiskami tych osób.**

**Przy czym skarżący doprecyzował co rozumie pod pojęciem sprawowania funkcji publicznej.**

Sprawować funkcję publiczną [w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji] będzie tylko taka osoba, której przysługuje jakikolwiek zakres kompetencji decyzyjnej w ramach danej instytucji publicznej. Określone zakresy kompetencyjne w ramach instytucji publicznych są przypisane najczęściej do stanowisk lub funkcji, których sprawowanie wiąże się z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych podmiotów lub co najmniej z projektowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. W takim ujęciu nie budzi wątpliwości, że poza zakresem pojęcia "sprawowania funkcji publicznej" znajdują się stanowiska o charakterze usługowym lub technicznym pełnione w ramach organów władzy publicznej (czy szerzej instytucji publicznych). Zatem osobami wykonującymi funkcje publiczne będą wszyscy zatrudnieni z wyjątkiem pracowników obsługi i pomocniczych {np. kierowcy, sprzątaczk}

W rozpoznawanej sprawie organ w terminie 18 dni, od daty złożenia wniosku, poinformował skarżącego (pismo nr 333000-UPCR-055-1/2010/WD, pismo nr 333000-UPCR-055-1/1010/WD), że nie dysponuje wykazem stanowisk urzędniczych osób wykonujących w urzędzie funkcje publiczne. Ponadto organ poinformował, że pełny wykaz stanowisk urzędniczych osób wykonujących w urzędzie funkcje publiczne wraz z imionami i nazwiskami tych osób jest informacją przetworzoną i w związku z tym organ żąda wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji.

Stanowisko zaprezentowane w piśmie organu narusza prawo do szeroko rozumianej opinii publicznej, określone w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, konstytucyjne prawo do informacji oraz interes społeczny. Zarzucam organowi, że przerzucił obowiązek wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego na wnioskodawcę, podczas gdy obowiązek rozważenia istnienia tej przesłanki spoczywa na organie. Pismo organu I instancji zostało doręczone po upływie ustawowego terminu, w dodatku jedynie drogą pocztową, nie zaś w drodze elektronicznej, zgodnie z żądaniem.

**Wniosek złożony przez skarżącego został sformułowany precyzyjnie. Chodzi o podanie informacji o osobach zatrudnionych w organie na stanowiskach publicznych. Tego typu informacja jest już zresztą prezentowana na portalu PSUS.INFO.**

**Oczywistą nieprawdą jest twierdzenie organu, że nie dysponuje informacją o osobach zatrudnionych przez siebie na stanowiskach publicznych.**

Organ administracji nie przeprowadził koniecznych rozważań w zakresie oceny czy informacja, której żądała strona miała charakter informacji przetworzonej. Organy nie wskazały na żadne konkretne okoliczności, które przemawiałyby za przyjętą tezą, że wykaz stanowisk urzędniczych jest informacją przetworzoną. To znaczy, że dla sporządzenia tej informacji potrzeba

przetworzyć informację znajdującą się w posiadaniu organu.

Skoro zatem organ nie wywiódł, iż żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej, oczywistym jest wniosek, iż organ administracji nie miał podstaw do żądania od skarżącej wykazywania, że udzielenie danych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Istota sprawy sprowadza się do wyjaśnienia, czy żądanie listy nazwisk osób zatrudnionych w organie na stanowiskach publicznych jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 i art. 6 ust 1 pkt 4 lit. a tiret pierwszy tej ustawy.

Zgodnie z art. 1 powołanej ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie.

Rozpatrywanie tego pojęcia musi uwzględniać art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Przepis ten stanowi że "1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolejalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa".

Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa. **Dotyczy prawa wynikającego z art. 61 Konstytucji RP sprecyzowanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej.**

Stosownie do cyt. wyżej przepisów P.p.s.a., **bezczyność polegająca na braku wydania decyzji, jak i na braku podjęcia stosownej czynności z zakresu informacji publicznej, mieści się w zakresie przedmiotowym postępowania sądownoadministracyjnego, zatem w niniejszej sprawie zaktualizowały się przesłanki dopuszczalności drogi sądowej.** Nie zachodziły też inne przeszkody formalne uniemożliwiające rozpoznanie skargi, bowiem wniesienie skargi na bezczynność organu nie jest ograniczone żadnym terminem, a ponadto, do jej rozpatrzenia nie jest konieczne spełnienie wymogu wyczerpania środków zaskarżenia.

**Brak udzielania odpowiedzi, tendencyjna kwalifikacja wniosku, podanie dodatkowego warunku jej udzielania a także bezzasadne przedłużenie terminu załatwienia sprawy uznać należy, za czynności które nie czyniły zadość wymogom udzielenia informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji że organ dopuścił się bezczynności.**

Przypominamy, iż po złożeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej podmiot udostępniający może dokonać następujących czynności (w maksymalnie 14 dni od złożenia wniosku):

- Udostępnić informację publiczną,
- Wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej,
- Wskazać, iż nie może udostępnić informacji publicznej w formie i w sposób określony we wniosku i zaproponować inny sposób udostępnienia,
- Ewentualnie może przedłużyć okres udostępnienia do 2 miesięcy od dnia złożenia Poinformować, iż żądana informacja nie jest informacją publiczną,
- Poinformować, iż nie jest w posiadaniu określonej informacji publicznej.

Skoro i żadna z tych czynności nie została wykonana przez organ mam prawo złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność w przedmiocie nie wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

**Niepodjęcie przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej we wskazanym art. 13 tej ustawy terminie, stosownych czynności, tj. nieudostępnienie informacji, ani niewydanie decyzji o odmowie jej udzielenia oznacza, że pozostaje on w bezczynności.**

Również błędne jest wskazanie, iż tylko dokument urzędowy podlega udostępnieniu. Podejście takie prowadziłoby do częściowego zniweczenia prawa do informacji publicznej. Definicja zaproponowana w ustawie o dostępie do informacji publicznej (art. 6 ust. 2) powoduje, że tylko niewielka część dokumentów mogłaby zostać udostępniana.

W tym miejscu po raz kolejny należy wrócić do definicji informacji publicznej i wskazania na art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z zakresem informacji publicznej udostępnieniu podlegają dokumenty niezależnie od formy sporządzenia i spełniania warunków formalnych

Pojęcie informacji publicznej określa ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., który stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Kluczowym, więc zagadnieniem w tej sprawie jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem "informacji o sprawach publicznych". Odpowiedź na powyższe pytanie ma szczególne znaczenie przy interpretacji przepisu art. 5 ust. 3 u.d.i.p., który stanowi, że nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne - w zakresie tych zadań lub funkcji.

**Stosownie do cyt. wyżej przepisów P.p.s.a., bezczynność polegająca na braku wydania decyzji, jak i na braku podjęcia stosownej czynności z zakresu informacji publicznej, mieści się w zakresie przedmiotowym postępowania sądowoadministracyjnego, zatem w niniejszej sprawie zaktualizowały się przesłanki dopuszczalności drogi sądowej.** Nie zachodziły też inne przeszkody formalne uniemożliwiające rozpoznanie skargi, bowiem wniesienie skargi na bezczynność organu nie jest ograniczone żadnym terminem, a ponadto, do jej rozpatrzenia nie jest konieczne spełnienie wymogu wyczerpania środków zaskarżenia.

**Z bezczynnością organu mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie właściwy do rozpoznania sprawy organ nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie i - mimo ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem aktu lub nie podjął stosownej czynności.**

**W myśl tego, zauważenia wymaga, że na gruncie u.d.i.p., o bezczynności organu można mówić wyłącznie wtedy, gdy żądanie wniosku dotyczyło informacji publicznej, a więc gdy komentowana ustawa w ogóle miała zastosowanie oraz jednocześnie, gdy adresatem żądania był podmiot zobowiązany do udzielania w tym zakresie informacji publicznej.** Oznacza to, iż rozstrzygając o bezczynności należy na względzie mieć zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres ustawy i w tym aspekcie dokonać oceny zaistnienia dwóch kumulatywnych przesłanek: o charakterze przedmiotowym i podmiotowym. Niewystąpienie którejkolwiek z nich, wyłącza bowiem obowiązek podmiotu udostępnienia informacji publicznej, a tym samym bezczynność w odniesieniu do realizacji tego obowiązku. **Postawić przy tym można tezę, iż wobec kumulatywnego charakteru obydwu przesłanek, stwierdzenie braku jednej z nich stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia braku po stronie podmiotu obowiązku udostępnienia informacji w oparciu o powołaną ustawę.**

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w piśmiennictwie przyjmuje się, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialnotechnicznej ( por. M. Bernarczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, Biuletyn Informacji Publicznej, Informatyzacja administracji, Wrocław 2005r. s.85, A. Knopkiewicz , Tryby udostępniania informacji publicznej, RPiES 2004r. nr 4 s.97 i d. , R. Stefanicki, Ustawa o dostępie do informacji publicznej, wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego, PiP 2004r. nr 2 s 109, por. też wyrok NSA z 20 czerwca 2002r. sygn. akt II SA/Lu 507/02 czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2004r sygn. akt II SAB 424/03 oraz wyrok NSA z dnia 18 marca 2005r sygn. akt OSK 1209/04 ).

**Ustawa kodeks postępowania administracyjnego nie ma do niej zastosowania, gdyż ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania tego kodeksu jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji, nie zaś do czynności materialnotechnicznej polegającej na jej udzieleniu.** Wskazał na to w piśmiennictwie A. Knopkiewicz, Tryby udostępniania informacji publicznej, RPiES 2004, nr 4, s. 103 podkreślając, że użycie w art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyrazów "do decyzji" służyć miało wyłączeniu stosowania reguł kodeksu do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji w sprawie odmowy udostępniania informacji lub umorzenia postępowania. W tej sytuacji mamy do czynienia z kolizją ogólniejszej i wcześniejszej normy z art. 1 pkt 1 kpa w związku z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej z normą szczególną i późniejszą zawartą w art. 16 ust. 2 tej ustawy.

**Uzasadnienie niestosowania kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania przed wydaniem decyzji o odmowie lub umorzeniu postępowania można upatrywać w tym, że wolą prawodawcy jest odformalizowanie tego postępowania.**

Podkreślić należy, że gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w szerszym zakresie niż to wynika z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to uczyniłby to w sposób wyraźny m.in. w art. 13 przez wskazanie środka zaskarżenia w przypadku nieudzielenia informacji w terminie. Przepis ten bowiem określa termin i sposób poinformowania wnioskodawcy o powodach opóźnienia.

W odniesieniu do aktów z art. 3 § 2 pkt. 4 Ppsa środka zaskarżenia należy poszukiwać w art. 52 § 3 Ppsa, a nie w art. 52 § 4 Ppsa. Ustawa o dostępie do informacji publicznej tego typu środków zaskarżenia nie przewiduje, a w odniesieniu do aktów i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 Ppsa nie przewiduje ich również kodeks postępowania administracyjnego.

Zauważyć należy, że przepis art. 52 Ppsa uzależnia uruchomienie drogi postępowania sądoadministracyjnego od wyczerpania środków zaskarżenia. Ma to jednak miejsce wówczas, gdy takie środki przysługują, czy to na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, czy to przepisów szczególnych, czy też ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jak wyżej wskazano środków takich nie przewiduje zarówno ustawa o dostępie do informacji publicznej jak i w zakresie aktów i czynności kodeks postępowania administracyjnego. Wykładnia językowa art. 52 § 3 Ppsa upoważnia do stwierdzenia, że przepis ten odnosi się do skarg na akty i czynności, a nie bezczynności w zakresie wydawania aktów. Uwagi te dotyczą także art. 52 § 4 Ppsa.

Wskazać należy, że w przypadku, gdy ustawodawca uzależnia zaskarżenie bezczynności od wniesienia środka zaskarżenia, czyni to w sposób wyraźny np. art. 37 kpa, art. 101a ust. 1 w związku z art. 101 ust. 3 ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

**Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że skoro skarga na bezczynność w sprawie dostępu do informacji publicznej zmierza do jak najszybszego rozpatrzenia wniosku, a ustawa nie stawia dodatkowych warunków do jej wniesienia, to może być ona wniesiona do sądu administracyjnego bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa.**

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 - 2 ustawy z dnia 25.07.2002r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30.08.2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153,poz. 1270 z późn. zm. - oznaczana dalej jako p.p.s.a.) odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy. W sprawie niniejszej z uwagi na przedmiot zaskarżenia należy mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. - zwana dalej w skrócie u.d.i.p. ), która kształtuje prawo do informacji publicznej w takim zakresie, w jakim dotyczy władzy publicznej w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Powołana ustawa reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy jej stosowania, a także tryb i procedurę udostępniania informacji publicznej.

Z art. 3 § 2 pkt 1- 4a i 8 p.p.s.a. wynika, że kontrola sądów administracyjnych obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na:1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek

samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

W sprawie niniejszej istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji do rozpoznania skargi ma treść art. 3 §1 pkt 4 i 8 p.p.s.a., które odnoszą się do bezczynności w sprawach innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Artykuł 21 u.d.i.p. stanowi, że do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się, z zastrzeżeniem przypadku, o którym mowa w art. 22, przepisy ustawy z dnia 30.08.2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że **przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi**, zaś skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Powyższa regulacja potwierdza dodatkowo kognicję sądów administracyjnych w sprawach z zakresu informacji publicznej, która wynika z uprzednio powołanych przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaś jej zasadniczym celem jest wprowadzenie modyfikacji proceduralnych dotyczących terminu przekazania skargi wraz z aktami i

Paweł Lechowski

.....  
(podpis)