

PROTOKÓŁ ROZPRAWY

Przewodniczący
Sędzia NSA Wiesław Morys
Sędziowie
Sędzia WSA Teresa Kurcysz-Furmanik
Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz-Kunicka (spr.)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
na posiedzeniu jawnym rozpoznawał sprawę
ze skargi **Pawła Lechowskiego**
na bezczynność **Naczelnika Urzędu Celnego**
w Częstochowie
w przedmiocie **Informacji publicznej.**

Protokolant
st. sekretarz sądowy
Agnieszka Janecka

Posiedzenie rozpoczęto o godzinie **10:00**, zakończono o godzinie 10:35 .

Po wywołaniu sprawy stawili się:

Strona skarżąca: nikt się nie stawił, prawidłowe zawiadomienie.

Organ administracji publicznej: Małgorzata Kurzak z pełnomocnictwem oraz radca prawny Joanna Jarocka-Skrzyńska z pełnomocnictwem.

Sprawozdanie z przebiegu sprawy złożył **Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz-Kunicka.**


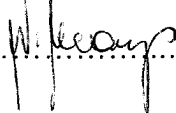
Odczytano skargę i odpowiedź na skargę oraz pismo skarżącego z dnia 22 kwietnia 2011r., którego odpis wręczono pełnomocnikowi organu.

Stanowiska stron/ pełnomocników stron

Pełnomocnik organu wnosi i wywodzi jak w odpowiedzi na skargę oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Na pytanie Przewodniczącego pełnomocnik organu oświadcza, iż Henryk Kłok jest upoważniony do sporządzania projektów decyzji, nie jest upoważniony do ich podpisywania. W Urzędzie Celnym w Częstochowie nie ma żadnej osoby, która pełniłaby służbę na stanowiskach: st. kontrolera kontroli akcyzowej, inspektora kontroli akcyzowej, st. komisarza akcyzowego, komisarza akcyzowego, st. inspektora akcyzowego i inspektora akcyzowego. Funkcjonariuszy celnych pełniących służbę w urzędzie jest około 100 osób.

Przewodniczący zamknął rozprawę i po naradzie:

- ogłosił wyrok przez odczytanie sentencji. Przewodniczący podał ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia.

Protokolant.....  Przewodniczący 

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Wiesław Morys
Sędziowie	Sędzia WSA Teresa Kurcysz - Furmanik Sędzia WSA Edyta Żarkiewicz - Kunicka (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Agnieszka Janecka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Pawła Lechowskiego
na bezczynność Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie
w przedmiocie informacji publicznej

- 1) zobowiązuje Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie do załatwienia wniosku skarżącego z dnia 28 października 2010 r. w terminie 14 dni,
- 2) zasądza od Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie na rzecz skarżącego kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY**

Arkadiusz Kmiterek
Arkadiusz Kmiterek

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 28 października 2010 r., skierowanym do Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie, Paweł Lechowski wniósł o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej pełnego wykazu stanowisk urzędniczych osób wykonujących w wymienionym urzędzie funkcje publiczne wraz z imionami i nazwiskami tych osób. W treści wniosku wskazał, że zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, funkcję publiczną sprawuje tylko taka osoba, której przysługuje jakikolwiek zakres kompetencji decyzyjnej w ramach danej instytucji publicznej. Podniósł, że 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. Podkreślił, że wobec tego nie budzi wątpliwości, iż poza zakresem pojęcia sprawowania funkcji publicznej znajdują się stanowiska o charakterze usługowym lub technicznym w ramach organów władzy publicznej (czy szerzej instytucji publicznych). Osobami wykonującymi funkcje publiczne są zatem wszyscy zatrudnieni z wyjątkiem pracowników obsługi i pomocniczych (np. kierowców, sprzątaczek).

Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie decyzją nr 333000-UPCR-055-1/2010/WD z dnia 25 listopada 2010 r. odmówił Pawłowi Lechowskiemu, udostępnienia informacji publicznej dotyczącej pełnego wykazu stanowisk urzędniczych osób wykonujących w wymienionym Urzędzie Celnym funkcje publiczne wraz z imionami i nazwiskami tych osób. W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie wskazał, że informacja publiczna, o której udostępnienie wniósł Paweł Lechowski, to informacja przetworzona i w związku z tym wezwał wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji. Dodał, że wnioskodawca został pouczone, iż w przypadku niewykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, organ celny wyda decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Wezwanie zostało odebrane przez Pawła Lechowskiego w dniu 16.11.2010 r., jednak do dnia wydania decyzji tj. 25.11.2010 r. nie odpowiedział na wezwanie i tym samym nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za

udostępnieniem żądanej informacji. W wyniku powyższego, Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W wyniku rozpatrzenia odwołania Dyrektor Izby Celnej w Katowicach, decyzją z dnia 4 stycznia 2011 r., na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 wraz z późniejszymi zmianami), uchylił decyzję Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie nr 333000-UPCR-055-1/2010/WD z dnia 25.11.2010 r. w całości i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że żądana przez wnioskodawcę informacja jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu na podstawie przepisów ustawy, gdyż mieści się w katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jako informacja o organach władzy publicznej i osobach sprawujących w nich funkcje publiczne i ich kompetencjach. Podniósł, że nie są wystarczające argumenty zawarte w rozstrzygnięciu organu pierwszej instancji, według których żądana przez stronę informacja jest informacją przetworzoną. Podkreślił, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, jednak ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Wskazał, że Paweł Lechowski wniósł o udostępnienie „pełnego wykazu stanowisk urzędniczych osób wykonujących w urzędzie funkcje publiczne”. W tym zakresie organ odwoławczy podkreślił, że w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9.12.2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630), został określony wykaz stanowisk urzędniczych, z podziałem na grupy stanowisk. Zgodnie z pkt XIV załącznika Nr 1 cytowanego rozporządzenia, dla izb celnych i urzędów celnych ustalono następujące grupy stanowisk urzędniczych:

1. stanowiska samodzielne w służbie cywilnej, gdzie wyszczególniono stanowiska: starszy inspektor kontroli akcyzowej, inspektor kontroli akcyzowej, młodszy inspektor kontroli akcyzowej,
2. stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej, gdzie wyszczególniono stanowiska: starszy komisarz akcyzowy, komisarz akcyzowy, starszy inspektor akcyzowy, inspektor akcyzowy.

W związku z tym organ odwoławczy podniósł, że w rozpoznawanej sprawie, istotne jest ustalenie kręgu podmiotów, które mogą być uznane za osoby pełniące funkcje publiczne. Wskazał, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, za osobę pełniącą funkcję publiczną lub mającą związek z pełnieniem takiej funkcji uznać należy każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej, jeśli funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne (wyrok WSA w Poznaniu z 18.01.2005 r., IV SA/Po 1392/04, niepubl.). Podniósł, że podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.03.2006 r., K 17/05). Następnie organ odwoławczy wskazał, że w związku z tym, w rozstrzyganej sprawie istotne znaczenie miało ustalenie, które osoby zatrudnione w Urzędzie Celnym w Częstochowie na stanowiskach urzędniczych, są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie, przeprowadził w tym zakresie niewystarczające postępowanie wyjaśniające i wobec tego wystąpiły podstawy uchylenia rozstrzygnięcia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi i instancji. W ramach ponownego rozpoznania sprawy, wymieniony organ powinien przeprowadzić w pełnym zakresie postępowanie mające na celu ustalenie charakteru żądanej przez wnioskodawcę informacji publicznej, a w szczególności ustalenie, czy jest ona informacją przetworzoną w rozumieniu ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ustalenia

wymaga również, czy w Urzędzie Celnym w Częstochowie zatrudnione są osoby na stanowiskach urzędniczych oraz, czy osoby te pełnią funkcje publiczne.

Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie, w wyniku uchylenia przez organ odwoławczy decyzji z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie odmowy udzielenia Pawłowi Lechowskiemu informacji publicznej i wobec przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, w piśmie z dnia 18 stycznia 2011 r., skierowanym do wnioskodawcy, stwierdził, że wykaz stanowisk urzędniczych został ustalony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagradzania oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz.1630 z 2010 r.). Zgodnie z pkt XIV załącznika Nr 1 do ww. rozporządzenia dla urzędów celnych ustalono następujące grupy stanowisk urzędniczych : - 1. stanowiska samodzielne w służbie cywilnej, gdzie ustanowiono stanowiska: starszy kontroler kontroli akcyzowej, inspektor kontroli akcyzowej, młodszy inspektor kontroli akcyzowej; - 2. stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej, gdzie ustanowiono stanowiska : starszy komisarz akcyzowy, komisarz akcyzowy, starszy inspektor akcyzowy, inspektor akcyzowy. Następnie organ I instancji wskazał, że z uwagi na to, iż funkcja publiczna wiąże się m.in. z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów, jedyną osobą na stanowisku urzędniczym, wykonującą funkcje publiczne w tutejszym urzędzie jest Henryk Kłok zajmujący w Referacie Akcyzy i Gier stanowisko młodszego inspektora kontroli akcyzowej.

W skardze na bezczynność Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie, wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, Paweł Lechowski wniósł o zobowiązanie wymienionego organu do wydania decyzji w sprawie udostępnienia informacji publicznej oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazał, że złożony przez niego wniosek o informację publiczną dotyczył podania informacji o osobach zatrudnionych w tym organie administracyjnym na stanowiskach publicznych. Podniósł, że nieudzielenie pełnej odpowiedzi i tendencyjną kwalifikację pojęcia sprawowania funkcji publicznej uznać należy za czynność, która nie czyni zadość wymogom udzielenia informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji tego

organ powyższy dopuścił się bezczynności. Skarżący zarzucił, że informacja, która została udostępniona, nie tylko nie jest informacją publiczną, o którą wnosił, ale wręcz stanowi dezinformację. Podkreślił, że niepodjęcie stosownych czynności przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, w terminie wskazanym w art. 13 cytowanej ustawy, tj. nieudostępnienie informacji i niewydanie decyzji o odmowie jej udzielenia oznacza, że pozostaje on w bezczynności. Ponadto zawarł w skardze obszernie uzasadnienie dopuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie (kognicji sądu administracyjnego).

W odpowiedzi na skargę Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie wniósł o jej oddalenie i odnosząc się do jej zarzutów wskazał, że udostępnił informację publiczną w zakresie, o jaki wniósł skarżący. Jak bowiem podkreślił skarżący w uzasadnieniu skargi, wniosek o udzielenie informacji publicznej został sformułowany precyzyjnie. Z wniosku tego natomiast wynikało, że informacja, o której udostępnienie wnosił skarżący dotyczyła osób spełniających łącznie następujące kryteria: - zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych; - pełnienia funkcji publicznych. Wobec tak sformowanego żądania strony, organ celny na podstawie akt osobowych pracowników zatrudnionych w Urzędzie Celnym w Częstochowie stwierdził, iż tylko jedna osoba jest obecnie zatrudniona na stanowisku urzędniczym i jednocześnie - z racji powierzonych zadań wykonuje funkcje publiczne. Wobec tego odpowiedź organu w tym zakresie była informacją pełną, zgodną z żądaniem wnioskodawcy.

W piśmie z dnia 22 kwietnia 2011 r. skarżący podtrzymał twierdzenia skargi i przedstawił interpretację pojęcia funkcji publicznej oraz urzędnika. Ponadto dodał, że organ administracji całkowicie pominął objaśnienia, które były zasadniczą częścią wniosku o udostępnienie informacji publicznej, dotyczące definicji osób wykonujących funkcje publiczne.

Na rozprawie pełnomocnik organu podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie podkreślenia wymagało, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2

cytowanego przepisu stanowi, iż kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Ponadto na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 – 4a cytowanego art. 3 § 2 tej ustawy. W przepisie art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. zostały wymienione – inne niż decyzje i postanowienia - akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Natomiast według art. 149 P.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 – 4a zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

W wyniku rozpoznania skargi Pawła Lechowskiego na bezczynność Naczelnika Urzędu Celnego w Częstochowie w zakresie wniosku skarżącego z dnia 28 października 2010 r. o udostępnienie informacji publicznej, stwierdzić należało, że wymieniony organ administracji dopuścił się naruszenia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i w konsekwencji bezczynności, a wobec tego skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Podkreślenia bowiem wymaga, że do postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 z 2001 r. poz. 1198 ze zm.), w tym art. 13, według którego udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z wyjątkami wymienionymi w tym przepisie.

W rozpoznawanej sprawie nie było bowiem kwestionowane, że informacja, o której udzielenie wnosił skarżący, stanowi informację publiczną w rozumieniu wyżej wymienionej ustawy i wobec tego podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie.

W piśmie z dnia 28 października 2010 r., skarżący wniósł o udostępnienie informacji publicznej poprzez wskazanie pełnego wykazu stanowisk urzędniczych

osób wykonujących w Urzędzie Celnym w Częstochowie funkcje publiczne wraz z imionami i nazwiskami tych osób. Dodatkowo w treści wniosku wskazał, że zgodnie z art. 61 Konstytucji RP, funkcję publiczną sprawuje tylko taka osoba, której przysługuje jakikolwiek zakres kompetencji decyzyjnej w ramach danej instytucji publicznej. Ponadto podkreślił, że wobec tego nie budzi wątpliwości, iż poza zakresem pojęcia sprawowania funkcji publicznej znajdują się stanowiska o charakterze usługowym lub technicznym w ramach organów władzy publicznej. W konsekwencji podniósł, że osobami wykonującymi funkcje publiczne są wszyscy zatrudnieni z wyjątkiem pracowników obsługi i pomocniczych (np. kierowców, sprzątaczek).

W ramach rozpoznania tak sformułowanego wniosku – Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie – w wyniku uchylecia przez organ odwoławczy jego decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej – w piśmie z dnia 18 stycznia 2011 r., stwierdził, że wykaz stanowisk urzędniczych został ustalony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagradzania oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. Nr 211, poz. 1630 z 2010 r.) i następnie wymienił grupy stanowisk urzędniczych ustalone w załączniku tego rozporządzenia dla urzędów celnych. Ponadto wskazał, że z uwagi na to, iż funkcja publiczna wiąże się m.in. z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów, jedyną osobą na stanowisku urzędniczym, wykonującą funkcje publiczne w Urzędzie Celnym w Częstochowie jest Henryk Kłok zajmujący w Referacie Akcyzy i Gier stanowisko młodszego inspektora kontroli akcyzowej.

Organ administracji pominął zatem istotną część wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w której zawarte zostało sprecyzowanie żądania tego wniosku. Tymczasem z pominiętych stwierdzeń wniosku wynikało, że żądanie dotyczy udostępnienia informacji przez wskazanie osób wykonujących funkcje publiczne w wymienionym urzędzie, czyli – jak podkreślił wnioskodawca – wszystkich zatrudnionych z wyjątkiem pracowników obsługi i pomocniczych (np. kierowców, sprzątaczek).

Wobec tego, przedstawienie przez organ administracji innej informacji niż ta, o którą wnosił skarżący, jest równoznaczne z nieudzieleniem żądanej informacji.

W konsekwencji powyższego doszło do bezczynności organu administracji w zakresie podjęcia czynności materialno – technicznej udostępnienia informacji publicznej. Naczelnik Urzędu Celnego w Częstochowie nie udzielił bowiem odpowiedzi odnoszącej się do treści żądania wniosku.

Na podstawie cytowanego wyżej art. 149 P.p.s.a. sąd zobowiązał zatem wymieniony organ administracji do udostępnienia skarżącemu, w terminie 14 dni (licząc od dnia doręczenia prawomocnego wyroku), informacji określonej we wniosku z dnia 28 października 2010 r.

Zgodnie z art. 200 P.p.s.a. orzeczono o zwrocie kosztów postępowania, na które składa się uiszczony przez skarżącego wpis od skargi.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY**

Arkadiusz Kmiotek