

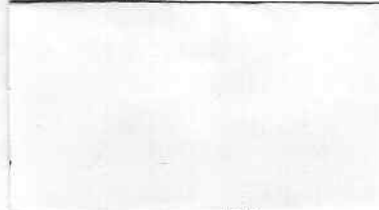
Wyględy, 13 grudnia 2023 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

*za pośrednictwem:*

*Wójta Gminy Leszno  
al. Wojska Polskiego 21  
05-084 Leszno*

skarżący:  
Artur Ligieza



### **SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**

Na zasadzie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: „p.p.s.a.”), działając w imieniu własnym, **zaskarżam** beczynność Wójta Gminy Leszno (dalej jako: „Wójt”, „Organ”) w przedmiocie udostępnienia informacji.

Wskutek beczynności Organowi **zarzucam naruszenie:**

- 1) **art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych** (dalej jako: „MPPOIP”) w zakresie w jakim przepis ten stanowi o prawie do swobodnego wyrażania opinii obejmującego swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie na wniosek informacji podlegającej udostępnieniu, co w konsekwencji doprowadziło do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji,
- 2) **art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji, poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji nieudostępnienie informacji podlegającej udostępnieniu na wniosek,
- 3) **art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji do publicznej** (dalej jako: „u.d.i.p.”) w zakresie, w jakim przepis ten za informację podlegającą

udostępnieniu uznaje każdą informację o sprawach publicznych, w tym dokument, poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że wnioskowana informacja stanowi dokument wewnętrzny niepodlegający udostępnieniu, mimo że informacja ta nie stanowi dokumentu wewnętrznego, zaś przepisy u.d.i.p. nie dają podstaw do przyjęcia, iż dokumenty wewnętrzne nie podlegają udostępnieniu,

- 4) **art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p.** w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek, a podmiot jest zobowiązany w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku do udostępnienia informacji lub poinformowania wnioskodawcy o przedłużeniu terminu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie informacji w określonym ustawowo terminie.

Wobec powyższego wnoszę o:

- 1) stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności,
- 2) zobowiązanie organu do załatwienia wniosku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od uprawomocnienia się wyroku,
- 3) rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,
- 4) zasądzenie od organu na moją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

### 1. Stan faktyczny.

W dniu 25.10.2023 r. wystąpiłem do Urzędu Gminy w Lesznie drogą mailową na adres [urząd@gminaleszno.pl](mailto:urząd@gminaleszno.pl) z następującym zapytaniem: "W związku z konkluzją wynikającą z karty oceny GPR sporządzonej przez Urząd Marszałkowski, tj: Wniosek GPR ze względu na podane uzasadnienia w pkt powyżej nie nadaje się do przyjęcia do Wykazu przez ZWM". W trybie dostępu do informacji publicznej wnosłem o udostępnienie: 1/ Korespondencji wymienianej z Urzędem Marszałkowskim/ZWM (Zarząd Woj. Mazowieckiego) dotyczącej GPR po dacie 18.04.2023 r. 2/ Informacji, czy na ten moment wskazany GPR został przyjęty do wykazu przez ZWM? 3/ Korespondencji wymienianej z firmą Utila dotyczącej GPR lub uwag z karty oceny GPR, po dacie 18.04.2023 r. 4/ Informacji czy Urząd ponownie wnioskował o przyjęcie GPR do wykazu ZWM?

W dniu 13.11.2023 otrzymałem również drogą mailową z Urzędu Gminy Leszno odpowiedź, w której do pytań z punktów 1 oraz 3, Urząd nie przekazał wnioskowanych informacji, uzasadniając to w obu przypadkach stwierdzeniem: „*korespondencja nie stanowi informacji publicznej, bowiem ma charakter dokumentu wewnętrznego*”. Oba pytania, na które urząd nie udostępnił wnioskowanej przeze mnie korespondencji dotyczyły wprowadzanego przez Urząd Gminy Leszno Gminnego Programy Rewitalizacji (GPR), opracowywanego przy udziale zewnętrznej firmy Utila i kierowanego przez Urząd Gminy Leszno do Urzędu Marszałkowskiego, celem wpisania tego Programu do stosownego Wykazu.

### 2. Stan prawny.

W przedmiotowej sprawie Organ dopuścił się naruszenia powszechnie obowiązujących norm prawa, bowiem wnioskowane przeze mnie informacje mieszczą się w zakresie przedmiotowym konstytucyjnego prawa do informacji, a w konsekwencji podlegają udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Poprzez zaniechanie ich udostępnienia Wójt popadł w stan bezczynności.

W pierwszej kolejności należy wyraźnie zaakcentować, że pojęcie dokumentu wewnętrznego, na jaki powołuje się Wójt uzasadniając odmowę udostępnienia żądanych informacji, nie jest terminem ustawowym i w przepisach u.d.i.p. nie znajduje się normatywna podstawa dla przyjęcia takiej interpretacji ograniczenia prawa do informacji. Pojęcie to, a wraz z nim pogląd o braku obowiązku udostępniania dokumentów wewnętrznych w trybie u.d.i.p., wypracowane zostało przez doktrynę i orzecznictwo niejako *contra legem*. Nie sposób przyznać słuszności linii argumentacyjnej, która ogranicza prawo do informacji (stanowiące prawo człowieka zarówno na gruncie Konstytucji RP, jak i aktów prawa międzynarodowego) bez wyraźnej podstawy prawnej. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie; brak jest natomiast w u.d.i.p. przepisu przewidującego ograniczenie w udostępnianiu dokumentów wewnętrznych.

Tezę powyższą dodatkowo potwierdza literalne brzmienie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który to przepis stanowi konstytucyjną podstawę prawa do informacji. W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Stosownie zaś do ust. 3 tego artykułu, ograniczenie prawa do informacji 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. Koresponduje to ze wspomnianą już ogólną normą wyrażoną w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, stanowiącą tzw. zasadę proporcjonalności.

Przywołana konstytucyjna podstawa prawa do informacji, podobnie jak u.d.i.p., nie wprowadza rozróżnienia na dokumenty wewnętrzne i zewnętrzne, z kolei art. 61 ust. 3 Konstytucji RP - nie przewiduje możliwości odmowy udostępnienia informacji z uwagi na ochronę tzw. procesu decyzyjnego (o ochronie procesu decyzyjnego szerzej niżej). Tym samym nieuprawnione jest w świetle ustawy zasadniczej, ale także na tle u.d.i.p., powoływanie się na tego typu argumentację w celu nieudostępnienia informacji. Pogląd taki przyjmował w dawniejszym, acz słusznym, orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny (zob. m.in. wyrok NSA z 01.12.2011 r., I OSK 1550/11; wyrok NSA z 18.08.2010 r., I OSK 851/10).

Z ostrożności procesowej jednak, w razie uznania przez Sąd, że zasadne jest ograniczenie udostępniania na podstawie u.d.i.p. dokumentów wewnętrznych, podkreślam, że w przedmiotowej sprawie korespondencja objęta żądaniem nie stanowi takiego dokumentu wewnętrznego w rozumieniu wypracowanym przez orzecznictwo i literaturę przedmiotu oraz nie zachodzą podstawy mające uzasadnić odmowę jej udostępnienia.

W doktrynie wskazuje się, że dokumenty wewnętrzne nie podlegają udostępnieniu z uwagi na ochronę procesu decyzyjnego. Jak podnosi A. Piskorz-Ryń, organ w procesie decyzyjnym "musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrekcji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów czy też w sposób

całkowicie nieoficjalny utrwaląc przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań" (A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2023, art. 1, LEX). Z kolei zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dokumentem wewnętrznym są informacje o charakterze roboczym stanowiące proces myślowy i rozważania organu na etapie podejmowania decyzji (wyrok TK z 13.11.2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122). Tym samym, w ocenie zwolenników poglądu, wyłączenie dokumentów wewnętrznych z zakresu przedmiotowego u.d.i.p. ma na celu umożliwienie organowi podjęcie określonej decyzji bez kontroli z zewnątrz; według zwolenników tej koncepcji, nie każdy etap podejmowania decyzji musi być kontrolowany, sam proces rozmyślenia nad rozstrzygnięciem i projektowania określonego sposobu załatwienia sprawy nie musi być obserwowany z zewnątrz, zaś kontroli podlega dopiero finalna, ostatecznie podjęta decyzja. W realiach niniejszej sprawy przesłanka ochrony procesu decyzyjnego nie jest jednak spełniona. Udostępnienie żądanej korespondencji nie utrudni Wójtowi podjęcia jakiejkolwiek decyzji, co jest głównym argumentem doktryny i orzecznictwa mającym przemawiać za ograniczeniem udostępniania dokumentów wewnętrznych. Tym samym zasłanianie się przez Organ koncepcją dokumentu wewnętrznego jest nieuprawnione.

Wskazać należy także na dorobek orzecniczy sądów administracyjnych, w myśl którego korespondencja z zewnętrznym wykonawcą danego zadania publicznego nie jest dokumentem wewnętrznym i podlega udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 22.11.2022 r., IV SAB/Wr 717/22, LEX nr 3451669). Co warto zaakcentować, według WSA w Opolu "cała korespondencja pomiędzy wykonawcą a zamawiającym musi być jawna, bowiem ewentualne wady wykonawcze, czy błędy po stronie wykonawcy lub innych osób powiązanych z inwestycją mogą skutkować odpowiedzialnością cywilną, a nawet koniecznością żądania kar umownych" (zob. wyrok WSA w Opolu z 21.12.2021 r., II SAB/Op 103/21, LEX nr 3288921).

Podsumowując zatem powyższe rozważania odnoszące się do problematyki dokumentu wewnętrznego, obecne przepisy prawa nie dają normatywnej podstawy do ograniczania konstytucyjnego prawa do informacji z uwagi na charakter dokumentu wewnętrznego. Nawet gdyby jednak przyjąć, że koncepcja ta jest do pogodzenia z konstytucyjnymi podstawami prawa do informacji, to w realiach niniejszej sprawy żądana korespondencja nie stanowi dokumentu wewnętrznego oraz nie jest spełniona przesłanka ochrony procesu decyzyjnego będąca czołowym argumentem mającym stać za ograniczaniem udostępniania dokumentów wewnętrznych. Z tych przyczyn, Organ był zobligowany do udostępnienia żądanej korespondencji.

Stosownie do treści art. 13 ust. 1 u.d.i.p., informację udostępnia się niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Jak wykazano w uzasadnieniu faktycznym, żądanie udostępnienia informacji dostarczono do Organu 25 października 2023 r. Termin na udostępnienie informacji upłynął zatem w dniu 8 listopada 2023 r., a Wójt z dniem 9 listopada br. popadł w stan bezczynności, w którym pozostaje aż do dnia wniesienia niniejszej skargi.

W myśl art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznawania spraw na bezczynność w udostępnianiu informacji w trybie u.d.i.p. Stosownie do art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a., sąd rozpoznając skargę na bezczynność zobowiązuje organ do dokonania czynności w określonym terminie i stwierdza, czy organ dopuścił się bezczynności. W sprawach ze skarg na bezczynność sąd

może rozstrzygnąć, na zasadzie art. 119 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 120 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym; niezależnie do tego, sąd może sprawę w tym trybie rozpoznać także na wniosek strony, o czym stanowi art. 119 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 120 p.p.s.a. Koszty postępowania, w tym koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu oraz równowartość zarobku lub dochodu utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie, podlegają w razie uwzględnienia skargi zwrotowi na mocy art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.

Wobec powyższego, wnoszę i wywodzę, jak we wstępie.

Artur Ligęza