

Chelń, dnia 6 maja 2025 r.

Dyrektor

Państwowego Liceum Sztuk Plastycznych

im. Józefa Chelmońskiego w Nałęczowie

ul. Lipowa 30

24-140 Nałęczów

Wnioskodawca

Stowarzyszenie na rzecz Praworządności

w Szkołach „Stowarzyszenie Umarłych Statutów”

ul. 11 Listopada 1/5

22-100 Chelń

NIP: 6762578255

KRS: 0000830651

e-mail: kontakt@umarlestatuty.pl

(dalej: „Stowarzyszenie”)

reprezentowane przez

Mateusza Muszyńskiego

Prezesa Zarządu Stowarzyszenia

Znak sprawy Stowarzyszenia:

LU-4/2025

**PRZEDSĄDOWE WEZWANIE DO REALIZACJI
WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ
Z DNIA 10 KWIETNIA 2025 ROKU**

Działając w imieniu Stowarzyszenia na rzecz Praworządności w Szkołach „Stowarzyszenie Umarłych Statutów” z siedzibą w Chelmie (KRS: 0000830651; NIP: 6762578255), w nawiązaniu do odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 17 kwietnia 2025 roku (znak sprawy: Sekr.0140.1.2025) **ponownie wzywamy** do udostępnienia informacji publicznej w zakresie wskazanym w pkt. 1 wniosku Stowarzyszenia poprzez udostępnienie aktualnego brzmienia wszystkich regulaminów obowiązujących w Państwowym Liceum Sztuk Plastycznych im. Józefa Chelmońskiego w Nałęczowie.

UZASADNIENIE

W odpowiedzi z dnia 5 maja 2025 roku na przesłany przez Stowarzyszenie w dniu 10 kwietnia 2025 roku wniosek o udostępnienie informacji publicznej ponownie zawarli Państwo informację, że "Regulaminy wewnętrzne obowiązujące w Państwowym Liceum Sztuk Plastycznych im. Józefa Chelmońskiego w Nałęczowie są aktami prawa wewnętrznego i nie stanowią informacji publicznej zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)." Tym razem jednak Szkoła zaoferowała możliwość udostępnienia żądanych dokumentów „w wersji papierowej w szkole, przy ul. Lipowej 30 w Nałęczowie po wcześniejszym umówieniu wizyty".

Ponownie nie zgadzamy się z Państwa twierdzeniem, jakoby żądane dokumenty nie stanowiły informacji publicznej w myśl ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: UDIP). Nie zgadzamy się również z arbitralnym wyborem przez Państwa formy udostępnienia wnioskowanych informacji, wymagającej fizycznej obecności w szkole „po wcześniejszym umówieniu wizyty".

Odnosząc się do pierwszej kwestii, ze względu na całkowity brak odniesienia się przez Szkołę do przedstawionej przez nas argumentacji, należy ponownie i dogłębniej odnieść się do orzecznictwa sądów administracyjnych w tej materii.

Na początek należy wskazać *a contrario*, jakiego rodzaju dokumenty **nie podlegają** udostępnieniu w trybie wniosku o u.d.i.p. Zbiór części orzecznictwa w tej materii zawiera wyrok NSA z 9.07.2024 r., (sygn. akt III OSK 193/24):

Nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprowadzie służy realizacji określonego zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Takiego charakteru nie mają dokumenty, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym.

(...)

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że waloru takiej informacji nie mają zatem np.:

1. wewnętrzna korespondencja, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2014 r.; sygn. akt I OSK 2320/13);

2. korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych; korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (zob. w tej materii wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego; z dnia 14 września 2012 r.; sygn. I OSK 1203/12; z dnia 25 marca 2014 r.; sygn. I OSK 2320/13; z dnia 31 lipca 2014 r.; sygn. I OSK 2770/13; z dnia 18 września 2014 r.; sygn. I OSK 3073/13 oraz z dnia 15 lipca 2021 r. sygn. III OSK 3335/21).

Porównując istotę regulaminów wewnętrznych z powyższą analizą, należy jednoznacznie stwierdzić, iż **tego rodzaju dokumenty nie służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgodnieniu stanowisk (tak jak np. korespondencja mailowa pomiędzy pracownikami szkoły), lecz formalnemu określeniu zasad wewnętrznego funkcjonowania szkoły jako placówki oświatowej.** Regulaminy bowiem - z samej swej istoty - są źródłem uprawnień i obowiązków adresowanych do różnego rodzaju podmiotów. Takim zaś informacjom orzecznictwo jednoznacznie przyznaje status informacji publicznej.

Przykładowo, w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2020 r. (sygn. akt II SAB/Po 134/19) Sąd przyznał rację skarżącej, że miała prawo żądać udostępnienia informacji publicznej w postaci Regulaminu Dyżurów Uczniowskich. Sąd wskazał jednoznacznie, iż:

*„Zdaniem Sądu informacje, o których udzielenie zwróciła się skarżąca, **stanowią informację publiczną. Wniosek dotyczył bowiem udzielenia informacji o zasadach wewnętrznego funkcjonowania szkoły jako placówki oświatowej - podmiotu wykonującego zadania publiczne, którego zasadniczym zadaniem jest działalność dydaktyczno-wychowawcza oraz realizacji powierzonych szkole zadań, w tym realizacji zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów (art. 14 ust. 1 pkt 5 Prawa oświatowego).***

Na podobnym stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 stycznia 2025 roku (sygn. akt II SAB/Łd 141/24), w którym uznano Regulamin pracy

(działalności) Rady Pedagogicznej oraz zanonimizowane protokoły z posiedzeń tego organu za informację publiczną:

*Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy należy stwierdzić, że, wbrew twierdzeniom organu, nie budzi wątpliwości Sądu, że informacje objęte wnioskiem skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie skanów dokumentów, tj. uchwały Rady Pedagogicznej w Zespole Szkół Ponadpodstawowych im. (...) w R., dotyczącej przyjęcia Regulaminu pracy (działalności) Rady Pedagogicznej w tej placówce oświatowej, protokół z posiedzenia Rady Pedagogicznej w Zespole Szkół Ponadpodstawowych im. (...) w R. z dnia 18 czerwca 2024 r. (we wnioskowanym zakresie i formie) oraz protokół z posiedzenia Rady Pedagogicznej w Zespole Szkół Ponadpodstawowych im. (...) w R. z dnia 21 czerwca 2024 r. (we wnioskowanym zakresie i formie) - stanowią informację publiczną. **Dokumenty związane z działalnością rady pedagogicznej mieszczą się bowiem w zakresie informacji publicznej.***

(...)

Nie ulega wątpliwości, że z treści u.d.i.p. nie wynika, aby cel prywatny stanowił przesłankę ograniczającą dostęp do informacji publicznej. Nie wynika to w szczególności z treści art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Odmowa zastosowania wymienionych przepisów wyłącznie w oparciu o ustalenie, iż zamiarem wnioskodawcy jest ich wykorzystanie w celu prywatnym, byłaby odmową ich stosowania w oparciu o nieznane kryterium ustawowe.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 2 sierpnia 2016 roku (sygn. akt IV SAB/GI 46/16) za informację publiczną uznał zarówno protokoły ze spotkań Dyrektora z Radą Pedagogiczną, jak i nawet projekt arkusza organizacyjnego, jeszcze niezatwierdzony przez organ prowadzący szkołę:

*Skarżąca domagała się udostępnienia protokołów Rady Pedagogicznej Zespołu Szkół nr (...) w C. wraz z uchwałami i załącznikami. Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) rada pedagogiczna jest organem kolegialnym szkoły w zakresie realizacji jej statutowych zadań dotyczących kształcenia, wychowania i opieki. W świetle postanowień art. 43 ust. 1 i 2 ww. ustawy, rada pedagogiczna podejmuje uchwały, nadto zebrania rady pedagogicznej są protokołowane. Nie ulega zatem wątpliwości, że żądane dokumenty związane są z działalnością tego organu realizującego zadania szkoły publicznej. **Zatem protokoły z posiedzeń ww. organu wraz z uchwałami i innymi załączonymi do niego załącznikami, o ile nie są to dokumenty prywatne (np. wnioski w sprawach indywidualnych uczniów) stanowią przedmiot informacji publicznej, gdyż dotyczą działalności publicznej szkoły i jako takie winny być udostępnione na żądanie.** Powyższy pogląd jest akceptowany w orzecznictwie sądów*

administracyjnych (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2011 r. sygn. akt VIII SAB/Wa 22/11 publik w Lex 1088977, wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2015 r. sygn. akt II SAB/Lu 83/15 publik w CBOSA)

(...)

Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd wyrażony w prawomocnym wyroku WSA w Krakowie z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt II SAB/Kr 156/13 (publik. w CBOSA), że **projekt arkusza organizacyjnego, podobnie jak arkusz już przyjęty i zatwierdzony przez organ prowadzący szkołę, stanowi dokument urzędowy, a zatem dokument zawierający informacje o sprawach publicznych.** Zgodnie z definicją dokumentu zawartą w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Natomiast jak już wskazano informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, odnosząca się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Zatem już powyższe definicje wystarczają na przyjęcie, iż projekt arkusza stanowi dokument urzędowy i jako taki powinien zostać udostępniony w trybie u.d.i.p. **Projekt ten został bowiem sporządzony przez uprawniony do tego organ w ramach upoważnienia zawartego w ww. rozporządzeniu tj. dyrektora szkoły (wykonującego funkcje publiczne) i zawiera propozycję organizacji zajęć w szkole na dany rok.** Niezależnie od tego należy wskazać, że dokument prywatny, stosowanie do treści art. 245 k.p.c. stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dokument ten różni się od dokumentu urzędowego tym, że nie pochodzi od organu państwowego i niczego w sposób urzędowy nie zaświadcza, zatem projekt arkusza organizacyjnego nie jest dokumentem prywatnym. **Projekt ten nie jest również dokumentem mającym charakter jedynie wewnętrzny.** Podlega on co prawda konsultacjom, lecz nie są to konsultacje wewnętrzne (w ramach tego samego organu) lecz między dwoma zewnętrznymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze ustalania na dany rok szkolny organizacji szkoły tj. dyrektorem szkoły, a organem prowadzącym szkołę.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy jednoznacznie stwierdzić, iż **wszelkie dokumenty związane z działalnością szkoły, które dotyczą zasad jej wewnętrznego funkcjonowania i które nie są korespondencją wewnętrzną i/lub dotyczą spraw indywidualnych, stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy.** Informację publiczną stanowią tym samym nie tylko trzy (nie licząc Statutu) dokumenty, wskazane przez

Szkołę w piśmie z dnia 5 maja 2025 roku, lecz również wszystkie pozostałe regulaminy wewnętrzne obowiązujące w Szkole.

Wobec powyższego należy z całą doniosłością podkreślić, że w treści pisma nadesłanego przez Państwa w dniu 5 maja 2025 r. mylą Państwo pojęcia "aktów prawa wewnętrznego" (które jako takie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p., jeśli dotyczącą sfery wykonywania przez organ zadań publicznych) z terminem "dokumentu wewnętrznego". Jak wynika z treści przytoczonych wcześniej judykatów, są to jednak **całkowicie odrębne pojęcia, które nie pozostają ze sobą w jakiegokolwiek relacji znaczeniowej.**

Odnosząc się z kolei do wskazania przez Szkołę fizycznej obecności w budynku Szkoły jako jedynej możliwości uzyskania wnioskowanych dokumentów, należy przytoczyć treść art. 14 ust. 1 u.d.i.p, zgodnie z którym: „udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku”. **Dotychczasowa korespondencja ze Szkołą, specyfika żądanej informacji oraz doświadczenie Stowarzyszenia pozwalają jednoznacznie stwierdzić, iż Szkoła posiada środki techniczne, pozwalające przesłać wnioskowane dokumenty drogą elektroniczną na adres mailowy Wnioskodawcy.**

Należy wskazać, iż w wyżej przytoczonym. wyroku WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2020 r. (sygn. akt II SAB/Po 134/19), sąd wyraził jednoznacznie negatywną opinię na temat udostępniania tego rodzaju dokumentów „wyłącznie do wglądu w szkole”:

Wbrew stanowisku organu zaprezentowanemu w odpowiedzi na skargę skarżąca wskazała przy tym jednoznacznie, że wnosi o wysłanie żądanych informacji "na niniejszy adres email". Nie ulega więc wątpliwości, że udzielenie żądanych informacji winno nastąpić w formie elektronicznej, czy to w samej treści wiadomości e-mail, czy też poprzez załączenie do tej wiadomości wytworzonego przez organ dokumentu zawierającego odpowiedź na postawione pytania.

W związku powyższym **ponownie i po raz ostatni** wzywamy Państwa do udostępnienia aktualnej wersji wszystkich regulaminów obowiązujących w Państwowym Liceum Sztuk Plastycznych im. Józefa Chełmońskiego w Nałęczowie, w związku z wnioskiem złożonym przez Stowarzyszenie w dniu 10 kwietnia 2025 roku w **terminie do dnia 9 maja 2025 roku.**

W ocenie Stowarzyszenia kontynuowanie przez Dyrektora Szkoły obecnego sposobu postępowania, nastawionego najpierw na nieudostępnienie informacji, a następnie na maksymalne utrudnienie dostępu do niej, **będzie spełniać definicję rażącego naruszenia prawa.**

W dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano trzy kryteria, których łączne spełnienie przesądza o popełnieniu przez organ rażącego naruszenia prawa:

- 1) **oczywistość naruszenia** - polegająca na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną;
- 2) **charakter przepisu, który został naruszony** - w sposób rażący może zostać bowiem naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który ze swej istoty nie wymaga stosowania wykładni prawa, przyjmując w tym kontekście niederywacyjne koncepcje wykładni (m.in. koncepcję klaryfikacyjną);
- 3) **skutki wywołane przez działanie lub zaniechanie organu są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności.**

(por. m.in. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1134/04, LEX nr 165717).

W niniejszej sprawie doszło do dwupłaszczyznowego naruszenia przepisów dot. udostępniania informacji publicznej. Z jednej strony Państwa szkoła arbitralnie wybrała bowiem formę udostępnienia informacji publicznej, wskazując, że jeśli Stowarzyszenie chce zapoznać się z informacjami stanowiącymi przedmiot wniosku, to musi to uczynić w siedzibie szkoły poprzez wgląd w papierowe wersje wspomnianych dokumentów (por. pkt 1 *in fine* pisma z dnia 5 maja 2025 r.). Z drugiej natomiast nie udostępnili nam Państwo informacji, które niewątpliwie mają charakter publiczny, takich jak np. regulamin rady pedagogicznej i pozostałych organów.

Powyższe świadczy o oczywistym naruszeniu przez Państwa dwóch przepisów - tj. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów **udostępnianie informacji publicznej na wnioszek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem.** Ustawodawca przewiduje w tym przypadku tylko jeden wyjątek, polegający na niedysponowaniu przez podmiot obowiązany do udostępnienia środkami technicznymi, umożliwiającymi udostępnienie informacji w sposób objęty zakresem żądania wnioskodawcy. W takim jednak przypadku - zgodnie z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. - powinni nas Państwo **pisemnie powiadomić o przyczynach braku możliwości**

udostępnienia zgodnie z wnioskiem. W Państwa wniosku brakuje jednak jakichkolwiek informacji na ten temat - ograniczają się bowiem Państwo wyłącznie do arbitralnego stwierdzenia, że mogą nam Państwo udostępnić wspomnianą informację wyłącznie w jednej formie.

To świadczy natomiast o naruszeniu dyspozycji przepisu, **który niewątpliwie może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu.** Jakakolwiek ze współcześnie stosowanych i aprobowanych w doktrynie i orzecznictwie koncepcji wykładni nie akceptowałaby bowiem sytuacji, w której przepis art. 14 u.d.i.p. mógłby być wykładany w sposób rozszerzający i nieuwzględniający rezultatu wykładni, który jest oczywisty już na etapie wykładni językowej. Podjęte przez Państwa działania są więc w tym zakresie nie do pogodzenia z jakimikolwiek standardami podejmowanymi przez organ, podejmujący działania w sposób należyty i odpowiadający standardom demokratycznego państwa prawnego. Skutkiem ograniczenia dostępu do wnioskowanych przez Stowarzyszenie regulaminów jest bowiem jednocześnie **ograniczeniem publicznego dostępu do aktów prawa zakładowego, które powinny być stosowane przez wszystkich pracowników i destynariuszy szkoły jako zakładu administracyjnego.** Jeśli natomiast Państwa szkoła twierdzi, że wspomniane informacje nie mają charakteru informacji publicznych, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że także i osoby, które mają obowiązek przestrzegać postanowień poszczególnych regulaminów, mają znikomy dostęp do treści ich postanowień. Ograniczanie informacji dotyczących istotnych dla funkcjonowania szkoły dokumentów, w treści których formułowane są obowiązki i uprawnienia adresowane do członków społeczności szkolnej, stanowi natomiast całkowite zaprzeczenie jakiegokolwiek powszechnie akceptowalnego modelu dążenia przez prawodawcę do osiągnięcia **skuteczności stanowionych przez siebie przepisów.** Mimo to, że ustanowione przez Państwa regulaminy mają charakter aktów prawa wewnętrznego, to nadal - jako stanowione przez organ administracji publicznej - muszą odpowiadać wymogom sformułowanym wobec nich przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczy to zarówno sfery wewnętrznej - ograniczającej się do treści przepisów i zakodowanych w nich norm, jak i do sfery zewnętrznej - dotyczącej sposobu stanowienia tych przepisów i norm. O niemożliwości pogodzenia Państwa postępowania z jakimikolwiek standardami demokratycznego państwa prawnego świadczy także jego całkowita sprzeczność z jakimikolwiek aksjologicznymi i filozoficznymi podstawami współczesnego rozumienia prawa (tytułem przykładu można w tym kontekście przytoczyć rozważania L.L. Fullera na temat wewnętrznej moralności prawa - por. Fuller L.L.: *The Morality of Law*, Yale University Press, 1969).

Powyższe rozważania można podzielić także na tle naruszenia art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. O ile bowiem przytoczone przepisy wymagają podjęcia przez interpretatora jakkolwiek szerzej zakrojonych czynności interpretacyjnych, tak niewątpliwie przedstawiona przez Państwa wykładnia stoi w bezpośredniej sprzeczności **z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych dot. charakteru niektórych regulaminów uchwalanych przez organy szkoły jako informacji publicznej**, co Stowarzyszenie sygnalizowało także w poprzednim piśmie. Państwa działanie ogranicza w ten sposób prawo do informacji o działalności jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania publiczne - a to odnosi się do zdecydowanej większości sfer działalności organów szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Państwa działanie może zostać uznane za rażące naruszenie prawa, co może skutkować nałożeniem na Państwa szkołę sankcji przewidzianych przepisami ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Z wyrazami szacunku
Mateusz Muszyński
PREZES ZARZĄDU

Pismo sporządził:
Arkadiusz Jaworski