

Kalisz, 10 marca 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu**

*Za pośrednictwem:*  
**Marszałka Województwa  
Wielkopolskiego**

*Skarżąca:*  
**Kaliska Inicjatywa Miejska  
ul. św. Stanisława 6/5a  
62-800 Kalisz**

*Podmiot zobowiązany:*  
**Marszałek Województwa  
Wielkopolskiego  
al. Niepodległości 34  
61-714 Poznań**

**SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**  
Marszałka Województwa Wielkopolskiego

W trybie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na podstawie (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej jako: PPSA) zaskarżamy, w imieniu Kaliskiej Inicjatywy Miejskiej (dalej: „Stowarzyszenie”), bezczynność Marszałka Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Marszałek”) w zakresie prawidłowego wykonania wniosku z 13 lutego 2017 r.

**Wskutek bezczynności Marszałka Województwa Wielkopolskiego zarzucam naruszenie:**

- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji, poprzez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, 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, poprzez błędne przyjęcie przez Marszałka, że przedmiotem złożonego wniosku w zakresie punktu czwartego wniosku, tj. pełnej listy – imion i nazwisk wszystkich kandydatów nie było udostępnienie „informacji publicznej” oraz punktu piątego,
- art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję wolności wypowiedzi, której częścią jest prawo do informacji, poprzez

zablokowanie przez władze publiczne debaty o konkursie na stanowisko w szeroko rozumianej administracji, co prowadzi naruszenia wolności wypowiedzi.

**Wobec powyższego wnosimy o:**

- zobowiązanie Marszałka do załatwienia w pełnym zakresie wniosku z dnia 13 lutego 2017 r.,
- zasądzenie na kosztów postępowania według norm przepisanych,
- orzeczenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszenie prawa,
- wymierzenie grzywny.

**UZASADNIENIE**

**Opis stanu faktycznego**

**(1).** Stowarzyszenie 3 lutego 2017 r. zwróciło się o udostępnienie następujących informacji:

1. *Listy instytucji i osób, do których wysłano zaproszenia do udziału w Komisji Konkursowej konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu, ogłoszonego dnia 16.01.2017 r., ([http://www.bip.umww.pl/292647kategoria\\_domyslnakonkursnakandydatastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegochalkiszu2](http://www.bip.umww.pl/292647kategoria_domyslnakonkursnakandydatastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegochalkiszu2))*
2. *Pełnego składu Komisji Konkursowej ww. konkursu.*
3. *Regulaminu Komisji Konkursowej ww. konkursu.*
4. *Imion i nazwisk wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu.*
5. *Pełnej dokumentacji określonej w pkt. II. Wymagane dokumenty, ppkt. 1.11. ogłoszenia ([http://www.bip.umww.pl/292647kategoria\\_domyslnakonkursnakandydatastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegochalkiszu2](http://www.bip.umww.pl/292647kategoria_domyslnakonkursnakandydatastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegochalkiszu2)) od wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu.*

*Proszę również o doprecyzowanie jak należy rozumieć następujące niezbędne kwalifikacje kandydatów w ww. konkursie w pkt. I. a. 2.: "co najmniej 5letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych związanych z działalnością kulturalną lub w prowadzeniu projektów kulturalnych", tj.*

*(1) jak należy rozumieć wyrażenie "co najmniej 5letnie". Czy oznacza to doświadczenie trwające nieprzerwanie co najmniej 5 lat czy jest sumą czasu trwania różnych "doświadczeń"?*

*(2) jak należy rozumieć wyrażenie "prowadzenie" w odniesieniu do "prowadzenia projektów kulturalnych".*

**(2).** W odpowiedzi Marszałek pismem z 13 lutego 2017 r. wskazał do kogo została wysłana prośba o wyznaczenie przedstawicieli do udziału w pracach komisji. Nadto odnośnie składu komisji Stowarzyszenie zostało poinformowane, iż zostanie on udostępniony po jej powołaniu. Jednocześnie podniesione zostało, iż nie wpłynęła na dzień odpowiedzi żadna oferta.

**(3).** Stowarzyszenie 13 lutego 2017 r. wysłało następujący wniosek o udostępnienie informacji:

*Powołując się na zapisy ustawy o dostępie do informacji publicznej wnioskuję ponownie o przesłanie (numeracja zachowana z poprzedniego wniosku) poniższych informacji, niezwłocznie po ich sporządzeniu / otrzymaniu:*

*2. Pełnego składu Komisji Konkursowej konkursu na kandydata na stanowisko Dyrektora Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu ([http://www.bip.umww.pl/292647kategoria\\_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2](http://www.bip.umww.pl/292647kategoria_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2)),*

*3. Regulaminu Komisji Konkursowej ww. konkursu,*

*4. Imion i nazwisk wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu, w tym również kandydatów z etapu I,*

*5. Pełnej dokumentacji określonej w pkt. II. Wymagane dokumenty, ppkt. 1.11. ogłoszenia ([http://www.bip.umww.pl/292647kategoria\\_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2](http://www.bip.umww.pl/292647kategoria_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2)) od wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu, w tym również kandydatów z etapu I.*

**(4).** Marszałek w piśmie z 28 lutego 2017 r. przesłał skan uchwały powołującej komisję konkursową oraz określającą szczegółowy tryb pracy komisji. Odnośnie informacji będącej przedmiotem sporu w tym postępowaniu Marszałek wskazał:

*Natomiast w odniesieniu do wnioskowanych danych w zakresie:*

*1) Imion i nazwisk wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu, w tym również kandydatów z etapu I,*

*2) Pełnej dokumentacji określonej w pkt. II. Wymagane dokumenty, ppkt. 1.-11. ogłoszenia ([http://www.bip.umww.pl/292647kategoria\\_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2](http://www.bip.umww.pl/292647kategoria_domyslnakonkursnakandydatanastanowiskodyrektorateatruimwojciechaboguslawskiegowkaliszu2); od wszystkich kandydatów, którzy zgłoszą się do ww. konkursu, w tym również kandydatów z etapu I,*

*uprzejmie informuję, że wnioskowane dane/dokumenty nie stanowią informacji publicznej.*

*Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 t.j.) informację publiczną podlegającą udostępnieniu stanowią informacje o sprawach publicznych. Przy wykładni terminu informacja publiczna należy kierować się art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), zgodnie z którym prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie. W świetle tej konstytucyjnej wykładni informacją publiczną jest każda wiadomość dotycząca sfery faktów, 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 (wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2007 r., II SA/Wa 2199/06, Legalis). Na wyjaśnienie zasługuje fakt, że informacją publiczną są wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu, powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Taką informacją nie są natomiast dokumenty*

*prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Podkreślić należy, że chociaż część dokumentów złożonych przez kandydatów ma charakter dokumentów urzędowych, to jako dotyczące danych osobowych nie są informacjami publicznymi. Pozostałe dokumenty są dokumentami prywatnymi i jako takie nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, bo chociaż są częścią akt postępowania i służą realizacji prawem przewidzianych zadań organu, to nie nabierają cech dokumentu urzędowego (wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 maja 2006 r., II OSK 812/05, Legalis, z 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, Legalis, oraz z 22 września 2011 r., I OSK 1114/11, Legalis). Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji. Pragnę również dodać, że dokumenty złożone w konkursie zawierają dane osobowe osób, które wyraziły zgodę na ich przetwarzanie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 922 t.j.) wyłącznie dla potrzeb niezbędnych do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu. Ponadto przedłożone przez uczestników konkursu koncepcje programowo-organizacyjne Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu mogą zawierać elementy twórcze, a tym samym autorom mogą przysługiwać uprawnienia z tytułu ochrony autorskich praw osobistych i majątkowych.*

## **UZASADNIENIE ZARZUTÓW**

**(1).** Ze stwierdzeniem Marszałka, jakoby imiona i nazwiska kandydatów nie stanowiły informacji publicznej, nie można się w żaden sposób zgodzić.

Informacja o imionach i nazwiskach kandydatów jest informacją o działalności organów władzy publicznej (co, w świetle z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, świadczy o tym, że stanowi informację publiczną), bowiem jest związana z działalnością Marszałka (Zarządu Województwa), a ściślej rzecz biorąc – jest związana z wykonywaniem przez niego kompetencji związanych z procesem prowadzenia konkursów i ostatecznego zatrudniania określonych osób. Trudno wyłączyć z zakresu prawa do informacji części procedury konkursowej – informacji o osobach, które nie przeszły do konkretnego (kolejnego) etapu.

Z żadnego przepisu nie wynika możliwość wyłączenia jawności na określonym etapie konkursu. Przeciwnie cały proces konkursu poddany jest ogólnym zasadom jawności.

Należy bowiem zauważyć, że „Konstytucyjnym prawem do informacji objęta została szeroka materia związana z działalnością państwa. Nie ma przy tym znaczenia fakt, czy państwo działa w sferze imperium, czy dominium, gdyż objęte regulacją art. 61 ust. 1 Konstytucji RP sformułowanie: «działalność władz publicznych» dotyczy każdej sfery.

Przyjęcie stanowiska Marszałka w tej kwestii prowadziłoby do zbyt daleko idącego ograniczenia kontroli społecznej nad prowadzonymi konkursami.

Nadmienić należy w kwestii nieudostępnienia imion i nazwisk wszystkich kandydatów, iż na tym etapie (skargi na bezczynność) nie można przesądzać o ewentualnym stosowaniu ograniczeń wskazanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (dalej „UDIP”). Jednakże do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania procedur konkursowych, nie jest konieczne określanie statusu osoby, która bierze udział w konkursie na stanowisko dyrektora teatru. Nie ma zatem znaczenia, czy osoby te, pełnią funkcje publiczne, czy też nie. Ujawnienie imion i nazwisk nie narusza ich prywatności – o której mowa w art. 5 ust. 2 UDIP

– bowiem ingerencją w prywatność uprawnioną na gruncie prawa do informacji publicznej jest pełna jawność procedur konkursowych w celu przeciwdziałania np. nepotyzmowi.

(2). Dostęp do informacji, zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, nie ogranicza się tylko do wybranej kategorii dokumentów, ale wszystkich tych informacji, które dotyczą sfery określonej w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Źródłem informacji może być zatem wszelka sfera działalności instytucji publicznej. W demokratycznym państwie prawnym oczywistym jest, że jawność działań organów państwa powinna być traktowana w sposób uprzywilejowany, to znaczy wszelkie wątpliwości, co do udostępnienia informacji, powinny działać na korzyść dostępu” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2213/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Przyjęte twierdzenia o charakterze złożonych w konkursie dokumentów są tak bardzo ogólne, że trudno się ustosunkować. Wskazujemy, że w konkursie kandydaci zobowiązani byli złożyć następujące dokumenty:

1. *pisemne zgłoszenie do konkursu z motywacją kandydowania na stanowisko dyrektora Teatru im. Wojciecha Bogusławskiego w Kaliszu;*
2. *autorska koncepcja programowo-organizacyjna Teatru o objętości maksymalnej 10 stron A4, dostarczona w formie pisemnej, zawierająca między innymi:*
3. *ramowy program działalności instytucji na 3 sezony artystyczne,*
4. *sformułowanie misji i celów strategicznych,*
5. *opis optymalizacji pracy i zatrudnienia,*
6. *plan gospodarowania środkami finansowymi, w tym pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych,*
7. *opis efektywnego wykorzystania zasobów Teatru,*
8. *plan współpracy z samorządami terytorialnymi województwa wielkopolskiego oraz innymi podmiotami ze sfery publicznej i niepublicznej, w tym organizacjami pozarządowymi;*
9. *życiorys z opisem dotychczasowej pracy zawodowej;*
10. *kserokopie dokumentów potwierdzających wykształcenie oraz posiadane kwalifikacje (np. dyplomy, certyfikaty, świadectwa);*
11. *kserokopie dokumentów potwierdzających przebieg pracy zawodowej oraz co najmniej 5-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych związanych z działalnością kulturalną lub w prowadzeniu projektów kulturalnych;*
12. *2 rekomendacje od osób związanych ze środowiskiem kultury, wystawione dla uczestnika w związku z udziałem w przedmiotowym konkursie;*
13. *oświadczenie o stanie zdrowia i braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym;*
14. *oświadczenie o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych;*
15. *oświadczenie, że uczestnik nie był karany za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe popełnione umyślnie oraz że nie toczy się przeciwko niemu postępowanie karne lub postępowanie karne skarbowe;*
16. *oświadczenie, że uczestnik nie był karany zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 31 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.);*
17. *oświadczenie, że uczestnik wyraża zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych*

*osobowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 922) w celu przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora.*

Wbrew twierdzeniu Marszałka prawo do informacji – jak wyżej wskazano w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP – nie przewiduje podziału na określone kategorie dokumentów. Każdy dokument jaki znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego może podlegać udostępnieniu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit. g UDIP udostępnieniu podlega informacja m.in. o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Art. 16 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz przepisy rozporządzenia dotyczą kwestii przeprowadzania konkursu.

Ogłoszenie o naborze na stanowisko Dyrektora Teatru zawierało konieczność złożenia określonych dokumentów – wskazanych wyżej, zatem dotyczą konkursu i są jego niezbędnym elementem – dotyczą sfery publicznej.

NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r. (sygn. akt I OSK 1281/15) zauważył:

*„Nietrafny jest też zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g/ u.d.i.p. Przepisy odrębne, o których mowa w przywołanej normie, nie określają zakresu dostępności do informacji o naborze (to już bowiem wynika z art. 1 ust. 2 tej ustawy), lecz normują ów nabór wyznaczając jego zakres, a tym samym w jego ramach ex lege wszystkie informacje stanowią informację publiczną na mocy art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g/ ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. P. Sitniewski, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Wrocław 2011, s. 121). Przy tym zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. I OSK 2488/13 jawna jest informacja o wszystkich kandydatach biorących udział w naborze na funkcję publiczną, nie zaś tylko o osobach wybranych. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r. I OSK 683/09: "informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze”.*

Jeżeli zatem w ogłoszeniu o naborze zakresem wymagań objęte zostały określone dokumenty, to stały się on częścią akt rekrutacyjnych, a tym samym dokumentem o charakterze urzędowym. W rezultacie, nie sposób przychylić się do stanowiska Marszałka, zgodnie z którym wnioskowane informacje stanowią dokument prywatny.

**(3).** W odpowiedzi na wniosek z 13 lutego 2017 r. ochrona prawa autorskich została wskazana jako jedna z przesłanek uniemożliwiających udostępnienie wnioskowanych m. in. koncepcji programowo-organizacyjnych. Jednakże sam Marszałek wskazał, że „mogą zawierać elementy twórcze”, co wskazywałoby, iż nie została dokonana w tej kwestii żadna analiza.

Podnosimy, że prawem autorskim nie są objęte dokumenty urzędowe, co w przypadku tego sporu może mieć o tyle doniosłe znaczenie, że sam Marszałek to przyznaje. Nadto praw autorskich nie ma bezwzględniego charakteru, a przede wszystkim nie wyklucza możliwości zapoznania się z tymi materiałami w ramach realizacji prawa do informacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 667/11 wskazał:

*„Nie jest również zasadny zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez zastosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej zamiast ustawy o prawie autorskim. Stwierdzić bowiem należy, iż informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio redagowane i wytworzone przez organ administracji publicznej, ale charakter mają również takie dokumenty, które organ wykorzystuje do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet wtedy gdy prawa autorskie*

należą do innego podmiotu. Podstawowe bowiem znaczenie ma fakt, iż dokumenty te służą realizacji zadań publicznych przez określone organy i zostały wytworzone na zlecenie tych organów. Nie chodzi bowiem o rozporządzenie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego właśnie na zlecenie organu administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych. Wskazać należy, iż stanowisko takie jest już ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych od szeregu lat (m.in. wyrok z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 517/06; z dnia 7 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1774/10; z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 315/08).”.

**(4).** Ograniczenie wiedzy o podstawowych informacjach związanych z prowadzonym konkursem wypacza sens społecznej kontroli. W zasadzie udostępnione informacje są szczerkowe i trudno na ich podstawie ocenić prowadzony konkurs. Z punktu widzenia interesu publicznego oraz rzetelności debaty publicznej koniecznym jest zapewnienie maksymalnego dostępu do informacji o konkursie.

W związku z powyższym wnosimy jak w *petitum* skargi.

**W załączeniu:**

- *odpis skargi,*
- *statut, KRS.*

**Załącznik:**

- *odpis skargi.*