



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

|                |                                       |
|----------------|---------------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec          |
| Sędziowie      | Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca) |
|                | Asesor sądowy Anna Ostrowska          |

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 13 listopada 2025 r.  
sprawy ze skargi Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie  
na bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej spółki  
z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie  
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Lubelskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie do załatwienia wniosku Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie o udostępnienie informacji publicznej z dnia 30 czerwca 2025 r., w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
- II. stwierdza, że Lubelskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie dopuściło się bezczynności w sprawie rozpatrzenia wniosku Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie z dnia 30 czerwca 2025 r. o udostępnienie informacji publicznej;



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz sądowy  
*Natalia Kondraciuk*  
Natalia Kondraciuk

- III. stwierdza, że bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- IV. zasądza od Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie na rzecz Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## UZASADNIENIE

Fundacja Wolności z siedzibą w Lublinie (strona, skarżąca) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Lublinie (LPGK) w sprawie udostępnienia informacji publicznej wskazanej we wniosku z 30 czerwca 2025 r.

Skarżąca Fundacja wnioskiem z 18 grudnia 2024 r. zwróciła się o udostępnienie:

1. rejestru uchwał Zarządu, Rady Nadzorczej i Zgromadzenia wspólników za lata 2022-2024,
2. regulaminu Zarządu oraz Regulaminu organizacyjnego spółki (lub innego dokumentu określającego strukturę wewnętrzną i zakres odpowiedzialności w poszczególnych działach/stanowiskach),
3. informacji czy w spółce prowadzony jest rejestr umów, jeśli tak to w jakim zakresie.

Jak wynika z załączonej do akt sprawy kopii korespondencji elektronicznej pomiędzy stronami, LPGK 31 grudnia 2024 r. udzieliła następującej odpowiedzi na powyższy wniosek:

- 1) spółka nie prowadzi rejestru uchwał Zarządu i Rady Nadzorczej. Rejestr uchwał Zgromadzenia Wspólników jest dostępny w aktach KRS Spółki (Sprawozdanie z działalności Zarządu),
- 2) spółka nie wprowadziła regulaminu zarządu. W załączeniu przesyłam regulamin organizacyjny spółki,
- 3) spółka prowadzi rejestr umów w zakresie podstawowym.

Wnioskiem z 30 czerwca 2025 r. skarżąca Fundacja zwróciła się o udostępnienie posiadanego przez spółkę rejestru umów za okres od 1.1.2021 r.

LPGK w odpowiedzi z 1 lipca 2025 r. na powyższy wniosek stwierdziła, że nie ma obowiązku prowadzenia rejestru umów, wskazując, że rejestr umów stanowi dokument wewnętrzny.

Na skutek dalszej korespondencji stron, LPGK pismem z 16 lipca 2025 r. podtrzymała swoje stanowisko dodając, że wniosek nie podlega rozpoznaniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżąca ponagliła spółkę, wskazując, że „Rejestr umów zawiera informacje o wydatkowaniu pieniędzy publicznych i

gospodarowanie mieniem komunalnym". LPGK stwierdziła w kolejnym piśmie z 30 lipca 2025 r., że „wniosek nie podlega rozpoznaniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Skarżąca złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na bezczynność LPGK w zakresie załatwienia jej wniosku z 30 czerwca 2025 roku o udostępnienie informacji publicznej, wnosząc o zobowiązanie podmiotu do rozpatrzenia wniosku o informację publiczną - co do punktu 3, tj. udostępnienia rejestru umów.

W odpowiedzi na skargę na bezczynność LPGK wniosła o oddalenie skargi w całości. LPGK podniosła, że po analizie wniosku Fundacja spółka odpowiedziała, że nie jest podmiotem zobowiązanym do prowadzenia rejestru umów, a przepisy ustawy o finansach publicznych nie nakładają na spółkę takiego obowiązku, ani w obecnym brzmieniu ani w brzmieniu obowiązującym od 2026 r. W związku z tym rejestr umów, jaki spółka prowadzi, jest dokumentem wewnętrznym, niepodlegającym udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty wewnętrzne nie są wyrazem stanowiska organu i nie stanowią informacji publicznej. Spółka wskazała, że dokumentem wewnętrznym jest dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2025 r., III OSK 2976/24). W konkluzji LPGK podniosła, że jak wynika z powyższego, nie jest zobowiązana do prowadzenia rejestru umów, a prowadzony rejestr jest dokumentem wewnętrznym, służącym tylko usprawnieniu pracy organu i jego pracowników.

Sprawa została rozpoznana w trybie uproszonym na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 119 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935; dalej: p.p.s.a.).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.**

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem LPGK dopuściła się bezczynności w zakresie rozpatrzenia wniosku skarżącej z 30 czerwca 2025 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w świetle przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022 r., poz. 902; dalej jako: u.d.i.p.), bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej będzie miała miejsce w sytuacji, w której w ustawowo określonym terminie nie podejmie on - w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji - żadnej z czynności określonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. nie udostępni informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.); nie wyda decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.); nie powiadomi pisemnie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i nie wskaże, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

Skarżąca Fundacja złożyła wniosek o udzielenie informacji publicznej 30 czerwca 2025 r., zatem czternastodniowy termin na udostępnienie informacji publicznej upłynął 14 lipca 2025 r. Jakkolwiek LPGK przed upływem tego terminu, a mianowicie 1 lipca 2025 r. odpowiedziała na powyższy wniosek, stwierdzając, że nie ma obowiązku prowadzenia rejestru umów, a rejestr umów stanowi dokument wewnętrzny i nie zostanie udostępniony skarżącej, to stanowisko to uznać należy za błędne. Z uwagi więc na to, że LPGK udzieliła odpowiedzi na wniosek w terminie, podnosząc, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej, należy podnieść, że utrwalony jest już w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że w sprawach dostępu do informacji publicznej bezczynność może mieć miejsce nie tylko wtedy, gdy podmiot zobowiązany nie reaguje na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, lecz również, gdy powstaje spór co do charakteru żądanej informacji. W takim przypadku właściwym trybem dla zakwestionowania stanowiska podmiotu zobowiązanego jest skarga na jego bezczynność, przy rozpoznaniu której sąd administracyjny zobowiązany jest ocenić, czy podmiot taki prawidłowo uznał, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, czy też źle ocenił jej charakter, a przez to nie

załatwił wniosku o udostępnienie informacji w sposób prawidłowy i tym samym pozostaje wobec niego bezczynny (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, 3. wydanie, Warszawa 2016, s. 106).

W niniejszej sprawie nie było kwestionowane, że strona postępowania - podmiot, do którego wpłynął sporny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu. Spółka LPGK, co wynika z danych powszechnie dostępnych, jest osobą prawną, w której Gmina Lublin posiada pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1076). LPGK jest więc obowiązana do udzielania informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. (zob. wyrok WSA w Lublinie z 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Lu 56/18).

W spornym wniosku Fundacja zgłosiła żądanie udostępnienia „posiadanego przez spółkę rejestru umów za okres od 1.1.2021. (...)”.

Jest okolicznością przyznaną przez LPGK, że podmiot ten prowadzi rejestr umów, natomiast sporne pozostaje, czy rejestr ten ma charakter informacji publicznej.

W ocenie sądu, nie ma wątpliwości, że żądana przez Fundację informacja miała charakter informacji publicznej. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Co więcej, jak wynika z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., informacją publiczną jest informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Nie ma przy tym znaczenia, że - jak twierdzi spółka LPGK - nie jest ona podmiotem zobowiązanym do prowadzenia rejestru umów, gdyż przepisy ustawy o finansach publicznych nie nakładają na spółkę takiego obowiązku. Stwierdzić bowiem należy, że informacja dotycząca sposobu ewidencjonowania umów, w tym w rejestrze umów, czy przy zastosowaniu jakiegokolwiek innego sposobu rejestrowania umów lub przy użyciu dowolnego urządzenia ewidencyjnego, dokumentującego dane o zawartych przez spółkę prawa handlowego, utworzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego, umów dotyczących gospodarki komunalnej w rozumieniu art. 1 ust. 2

ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679), stanowi informację publiczną, związaną z funkcjonowaniem i wykonywaniem zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Podzielić w tym zakresie należy zbieżny pogląd wyrażony w wyroku WSA w Lublinie z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SAB/Lu 31/22, że wszelkie informacje dotyczące prowadzonych w związku z realizacją zadania publicznego ewidencji, w tym sposobu ich prowadzenia oraz sposobu przechowywania w nich dokumentów zaliczyć należy do informacji o charakterze publicznym.

Odnosząc się zatem do tezy LPGK, że sporny rejestr nie podlega udostępnieniu z uwagi na to, że jest dokumentem wewnętrznym spółki, stwierdzić należy, że nie jest on prawidłowy. W świetle bowiem jednoznacznego brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., wszelkie - co do zasady - rejestry prowadzone przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowią informację publiczną. Jak trafnie wskazał WSA w Bydgoszczy w wyroku z 15 września 2015 r., sygn. akt II SAB/Bd 65/15, że ustawodawca nie wprowadził rozróżnienia na rejestry wewnętrzne, porządkujące prace komórek organizacyjnych, czy też zewnętrzne, gdyż w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p. jest mowa wyłącznie o prowadzeniu rejestrów.

Z tych względów oraz na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sąd zobowiązał LPGK do załatwienia wniosku Fundacji w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt sprawy po uprawomocnieniu się wyroku (punkt I wyroku).

Zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a., sąd administracyjny stwierdza, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów wskazuje się, że stwierdzenie rażącego naruszenia prawa jest zastrzeżone dla najbardziej jaskrawych przypadków długotrwałej bierności organów. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Sąd uznał, że LPGK nie dopuściła się bezczynności z rażącym naruszeniem prawa. Działanie spółki nie było wyrazem lekceważenia obowiązków ustawowych w zakresie terminowego załatwienia sprawy. Należy podkreślić, że LPGK częściowo udzieliła odpowiedzi na pierwotny wniosek Fundacji z 18 grudnia 2024 r., a następnie, bez jakiegokolwiek zwłoki, odniosła się do kolejnego żądania Fundacji. Spółka wskazała na okoliczności, które w jej ocenie zwalniały z zarzutu bezczynności w sprawie, które przedstawiła w korespondencji z Fundacją, a więc nie zaniechała obowiązku rozpatrzenia żądania strony, jakkolwiek

błędnie je oceniła. Sąd stwierdził więc, że LPGK dopuściła się bezczynności w rozpatrzeniu wniosku Fundacji z 30 czerwca 2025 r. - art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jednakże nie miało miejsca w tym zakresie rażące naruszenie prawa - art. 149 § 1a p.p.s.a. (punkt II i III sentencji wyroku).

Orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania (punkt IV sentencji wyroku) uzasadnia przepis art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a. Zwrot kosztów objął uiszczony wpis od skargi w kwocie 100 złotych.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Sekretarz sądowy  
*Kondraciuk*  
Natalia Kondraciuk