

Jakub Jung

Informacja publiczna w działalności uczelni publicznych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/2, 155-166

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jakub Jung*

INFORMACJA PUBLICZNA W DZIAŁALNOŚCI UCZELNI PUBLICZNYCH W ŚWIELE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wprowadzenie

Potrzeba zdobywania gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji ma podstawowe znaczenie egzystencjalne. Kwestie związane z powstawaniem i ewolucją infosfery należą do historii ludzkości, do historii rozwoju wszystkich dziedzin życia. Dlatego potrzeba poznania i komunikowania się powodowała i nadal powoduje ciągły, choć zmienny w treści, rozwój człowieka i jego świata. Procesem tym kierują takie zmienne jak zakres informacji, jej różnorodność, metody dostępu, czy znaczenie informacji.

Prawo do informacji, to podstawowy element demokratycznego państwa prawnego, a co za tym idzie świadectwo demokratyzacji stosunków społecznych i politycznych. Nieograniczone możliwości informacyjnej ekspansji sprawiają, że odwołanie do postulatów głoszonych pod koniec XX w.: „[...] powinno być jasne dla każdego, że możliwości jakie zostały odkryte przez naukę i współczesne technologie muszą być do dyspozycji wszystkich. [...] do zdobyczy tych przyczyniać się powinny wszystkie narody i z tego powodu powinny mieć taki sam do nich dostęp”¹, wydaje się całkowicie uzasadnione.

* Mgr Jakub Jung – uczestnik seminarium doktorskiego w Katedrze Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie prowadzonego przez dr hab. Grażynę Szpor, prof. UKSW.

¹ A. M. M' Bow (Dyrektor Generalny UNESCO) na XXI Konferencji generalnej w Belgradzie w 1980 r., RDC 1, 1983, s. 36.

Informacje wytworzone przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne są szczególnym przedmiotem zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego² i jednym ze źródeł wiedzy dla społeczeństwa informacyjnego. Szerokie ujęcie prawa do informacji ma ogromne znaczenie. Świadomy udział obywateli w życiu społeczeństwa i państwa jest nieodłączny w systemie demokratycznym, a zakres tego udziału zależy w znaczącym stopniu od kultury politycznej oraz stanu wiedzy zbiorowości o problemach narodu i państwa.

2. Publiczne szkoły wyższe a kryterium podmiotowe

Do podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej zaliczamy władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r.³), organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z 6.7.2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁴ oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2), a także podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji (art. 4 ust. 3). Odnosząc się do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., należy stwierdzić, że ustawodawca *expressis verbis* nie wymienił organów władzy publicznej. W art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. ustawodawca utożsamia z pojęciem organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, oraz te podmioty, których w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, a które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych⁵.

W odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 5 należy zgodzić się z uzasadnieniem do uchwały NSA z 11.4.2005 r.⁶, w której podkreślono, że: „wykonywanie zadań publicznych (wykonywanie władzy publicznej) przez konkretny podmiot powinno wynikać z wyraźnych unormowań ustawowych, które po-

² Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 58; Uchwała NSA (7) z 11.4.2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, OSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 63.

³ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112 poz. 1198 ze zm. – zwana dalej: u.d.i.p.

⁴ Ustawa z 6.7.2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. Nr 100 poz. 1080 ze zm.

⁵ Wyrok NSA z 6.3.2008 r., sygn. akt I OSK 1918/07, niepubl.

⁶ Uchwała NSA (7) z 11.4.2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 63.

wierząc (zlecając) określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań władzy publicznej przez pewne podmioty [...], które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym wypadku więc koniecznym jest wnikliwa ocena stanu prawnego i samej działalności takiego podmiotu w celu ustalenia, czy wykonuje on zadania władzy publicznej (zadania publiczne)”.

Podążając w dalszych rozważaniach nad zakresem podmiotowym wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. należy wskazać podmioty, które w niektórych przypadkach wykonują tzw. funkcje zlecone z zakresu zadań publicznych, zaś w szerszym stopniu realizują zadania publiczne. Do tych podmiotów można zaliczyć m.in. zakłady administracyjne, fundacje oraz organizacje pozarządowe. Koniecznym jest, aby zlecenie funkcji z zakresu zadań publicznych nastąpiło tylko w drodze ustawy lub na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Kolejną istotną cechą jaką muszą posiadać podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej jest fakt dysponowania mieniem publicznym. Dlatego też warto przywołać art. 90 ust. 2 oraz art. 94 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym⁷ (zwanej dalej u.p.s.w.) w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. W przytoczonych przepisach znajdujemy wzmiankę o tym, że na wyposażenie uczelni przeznaczają się nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, dotacje otrzymywane z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty. Tym samym właściwym wydaje się zgodzić z poglądem P. Szustakiewicza⁸, iż prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta.

Od strony prawnej działalność państwa w zakresie zapewnienia dostępu do wykształcenia przybiera formę zakładu administracyjnego, którego istotą jest przekazanie przez organy władzy państwowej części swego władztwa i mienia autonomicznym jednostkom organizacyjnym utworzonym w celu realizacji tego publicznego zadania. Państwowa szkoła wyższa jest powszechnie uważana za zakład administracyjny, z czym wiąże się uznanie rozstrzygnięć organów uczelni przesądzających o zaliczeniu w poczet użytkowników za-

⁷ Ustawa z 27.07.2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.

⁸ P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, R.Pr. 2004, Nr 5, s.8.

kładu (przyjęcie na studia) za indywidualne akty administracyjne, czyli decyzje administracyjne. Pogląd ten utrwalił się zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie prawa⁹.

Zgodnie z treścią art. 12 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 i 5 u.p.s.w., uczelnia jako jednostka utworzona przez państwo ma osobowość prawną, a organizacja powszechnego kształcenia to jedno z zadań władzy publicznej, dlatego też należy ją zaliczyć do podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.¹⁰ Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ (zwanej dalej Konstytucją RP) każdy ma prawo do nauki, zaś art. 70 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że zapewnienie równego i powszechnego dostępu do wykształcenia jest zadaniem władz publicznych. Dlatego też elementem powszechnego systemu kształcenia są publiczne szkoły wyższe, co wynika chociażby z art. 70 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 3 u.p.s.w. (dawniej art. 3 ust. 1 ustawy z 12.9.1990 r. o szkolnictwie wyższym), w którym stwierdza się, że uczelnie stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki.

W związku z powyższym opierając się w znacznej mierze na orzecznictwie sądów administracyjnych, a także powyższej analizie przepisów u.d.i.p. oraz u.p.s.w. należy stwierdzić, że bez wątpienia publiczne szkoły wyższe spełniają kryterium podmiotowe u.d.i.p. Publiczne uczelnie mają kompetencje i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszystkie formy studiów, zarówno za pośrednictwem podstawowych studiów nieodpłatnych, jak poprzez inne rodzaje studiów¹².

3. Pojęcie informacji publicznej

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p.: „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie okre-

⁹ Wyrok NSA z 29.6.1982 r., sygn. akt II SA 532/82 z glosą J. Homplewicza OSPiKA 1983, z. 1, poz. 20; postanowienie NSA z 12.01.2000 r., sygn. akt II SA/Wr 499/99 z glosą L. Żukowskiego; uchwała NSA z 13.10.2003 r., sygn. akt OPS 5/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 9; uchwała NSA z 5.3.2001 r., sygn. akt OPS 15/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 98.

¹⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.10.2009 r., sygn. akt IV SAB/Wr 53/09.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹² Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie z 13.6.2003 r., sygn. akt SAB/Sz 170/02, niepubl.

ślonych w niniejszej ustawie". W dalszej analizie kryterium przedmiotowego warto przywołać art. 3 ust. 2 u.d.i.p., który obejmuje swoim zakresem prawo dostępu do informacji o działalności władz¹³.

Szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy, który dominuje w orzecznictwie i literaturze skłania do elastycznego podejścia przy wykładni pojęcia informacja publiczna. Wpływ na tą sytuację ma przede wszystkim niesłabnące zainteresowanie celami publicznymi, zadaniami publicznymi oraz interesem publicznym, które panuje w doktrynie¹⁴. W zdecydowanej większości spotkać można się z poglądem o braku potrzeby i możliwości nadania tym pojęciom uniwersalnego znaczenia¹⁵. Terminologiczne dywagacje na ten temat związane są z wielkimi przemianami ustrojowymi i gospodarczymi, a idąc dalej, wynikają z rozwoju wydarzeń, sposobu dokonywania przemian, faktów i kierunków polityki, za którymi idą niezbędne regulacje prawne¹⁶. Można przyjąć, że nowa administracja wyposażona jest w rozszerzający zakres współistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych, która determinuje współdziałanie tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych.

W literaturze przedmiotu definiuje się informację publiczną, jako każdą informację wytworzoną, przetworzoną lub znajdującą się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne¹⁷. Natomiast zdaniem A. Piskorz-Ryń za informację publiczną można uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym¹⁸.

W judykaturze wskazuje się w sposób pozytywny, jaka konkretnie informacja stanowi informację publiczną. Informacją zaliczającą się do tego rodzaju katalogu jest zdecydowanie informacja podlegająca udostępnieniu w rozumieniu

¹³ A. Bałaban, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP 2.4.1997 r.*, PS 1999, s.193.

¹⁴ M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

¹⁵ M. Modliński, op.cit., s. 13; M. Wyrzykowski, op.cit., s. 45–47; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 313–315.

¹⁶ V. Wright, *The Paradoxes of Administrative Reform* [w:] *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 558.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, s. 22.

¹⁸ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, KPP 2002, z. 4, s. 183.

art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p., plan rzeczowo-finansowy wydziału, jako jedno z działań organu państwowej szkoły wyższej w ramach gospodarki budżetowej. Dla potwierdzenia zaprezentowanej tezy należy odnieść się do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., co w dalszej prowadzi do wniosku, że informacją publiczną jest informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w niniejszym artykule, w tym o działalności państwowych osób prawnych w ramach gospodarki budżetowej¹⁹.

W związku z art. 4 ust. 1 u.d.i.p., który statuuje podmiotowość omawianej regulacji, uniwersytet jest podmiotem realizującym zadania publiczne, obowiązany do udzielenia informacji publicznej znajdującej się w jego posiadaniu. Publiczne szkoły wyższe mają kompetencje i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia poprzez wszystkie formy studiów. Studia odpłatne w publicznych szkołach wyższych są zatem wyrazem realizacji przez te szkoły obowiązku władzy publicznej zapewnienia dostępu do wyższego wykształcenia²⁰. Opierając się na tej samej podstawie prawnej sformułowano tezę, która zakłada, że organy szkoły wyższej są zobowiązane do udostępnienia wyników postępowania rekrutacyjnego. Art. 141. ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym²¹ stanowił, że wyniki postępowania rekrutacyjnego są jawne (obecnie art. 169 ust. 16 u.p.s.w.). Lakoniczność tego przepisu sprawia, że brak jest wyjątków od zasady jawności i co najważniejsze nie można uznać go za przepis szczególny w stosunku do przepisów u.d.i.p.²²

W postanowieniu WSA w Poznaniu z 24.10.2011 r.²³ sąd administracyjny stwierdził, że wniosek złożony przez skarżącą o udostępnienie informacji publicznej w postaci podania ilości opinii wydanych przez Katedrę i Zakład Uniwersytetu we wskazanym przez wnioskodawczynię okresie czasu w trybie Kodeksu postępowania karnego²⁴ stanowił żądanie udzielenia informacji publicznej i został skierowany do podmiotu wymienionego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. W tym przypadku sąd nie miał żadnych wątpliwości odnośnie przedmiotowej właściwości złożonego wniosku.

¹⁹ Wyrok NSA Órodek Zamiejscowy w Katowicach z 13.10.2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1706/03, niepubl.

²⁰ Wyrok NSA Órodek Zamiejscowy w Szczecinie z 13.6.2003 r., sygn. akt SAB/Sz 170/02, niepubl.

²¹ Ustawa z 12.9.1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm. (nieobowiązująca).

²² Wyrok WSA w Gdańsku z 20.1.2005 r., sygn. akt II SAB/Gd 66/04, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 16.

²³ Postanowienie WSA w Poznaniu z 24.10.2011 r., sygn. akt II SAB/Po 48/11.

²⁴ Ustawa z 6.6.1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

Kolejnym przykładem informacji publicznej będącej w dyspozycji publicznej szkoły wyższej jest treść prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej wobec nauczyciela akademickiego. W odniesieniu do przywołanej materii należy wskazać, że na podstawie upoważnienia zawartego w przepisie art. 149 ust. 3 u.p.s.w. wydane zostało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14.3.2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich²⁵ (zwanego dalej rozporządzeniem), które reguluje postępowanie dyscyplinarne wobec nauczycieli akademickich. We wskazanym akcie wykonawczym kompleksowo uregulowano kwestie dotyczące dostępu do akt sprawy postępowania dyscyplinarnego (§ 13 ust. 4) oraz kwestię doręczeń odpisów wniosków i postanowień wydanych w toku postępowania (§ 10 ust. 3 i 4). Natomiast w § 17 ust. 1 rozporządzenia określono zakres jawności rozprawy dyscyplinarnej, stwierdzając, że jest jawna tylko dla pracowników danej uczelni, osoby pokrzywdzonej, przedstawicieli Rady i właściwego ministra, osoby na żądanie której prowadzi się postępowanie w przypadku wymienionym w § 1 ust. 1 pkt 3, obrońcy z wyboru oraz, za zgodą obwinionego, dla przedstawiciela związku zawodowego, którego obwiniony jest członkiem, zaś przewodniczący składu orzekającego może, w uzasadnionych przypadkach, wyłączyć lub ograniczyć jawność rozprawy albo jej części. Krąg podmiotów, którym doręcza się orzeczenie komisji dyscyplinarnej określa w sposób enumeratywny i wyczerpujący § 28 ust. 5 rozporządzenia. Ze względu na jawność ogłaszanego orzeczenia, o której mowa w § 28 ust. 1 przesądza się o tym, że treść orzeczenia powinna podlegać udostępnieniu jako informacja publiczna. Przedstawioną argumentację można podeprzeć treścią art. 140 ust. 2 u.p.s.w., w myśl którego prawomocne orzeczenia komisji dyscyplinarnych do spraw nauczycieli akademickich, o których mowa w art. 142 ust. 1 u.p.s.w., orzekające karę, o której mowa w ust. 1 pkt 4, są ogłaszane przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego w wydawanym przez niego dzienniku urzędowym. Jako że wynik postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczyciela z całą pewnością pozostaje w związku z pełnioną przez niego funkcją nie budzi wątpliwości teza, że informacja o treści prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej do spraw nauczycieli akademickich, orzekającego o zastosowaniu jednej z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 140 ust. 1 u.p.s.w. ma walor informacji publicznej i podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14.3.2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich, Dz.U. Nr 58, poz. 391.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.10.2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 58/11.

Zaprezentowana teza została podtrzymana w wyroku NSA z 8.6.2011 r.²⁷, w którym stwierdzono, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status pracowników mianowanych oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych. Najczęściej tym mianem pragmatyki określają naruszenie obowiązków pracowniczych, ale równie często zakres tego pojęcia jest rozciągnięty na uchybienie godności lub zasadom etyki wykonywania danego zawodu. Przy czym sankcja dyscyplinarna należy do grupy środków przymusu państwowego, który mają charakter kary. Jest to więc odpowiedzialność typu karnego, ponieważ jest odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary. Jeżeli tak, to sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy uczelni jest formą wykonywania władzy publicznej. Kolejnym argumentem potwierdzającym trafność tej tezy jest poddanie prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych kontroli sądowej (art. 146 ust. 4 u.p.s.w.).

W dalszych rozważaniach można także wskazać, że za informację publiczną będącą w posiadaniu publicznej uczelni, NSA w wyroku z 18.8.2010 r.²⁸ uznał kopię pisma zbiorowego studentów stanowiącego o odebraniu prawa wykonywania funkcji nauczyciela. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że zgodnie z treścią art. 132 ust. 1 u.p.s.w. wszyscy nauczyciele akademicki podlegają okresowej ocenie, w szczególności w zakresie należytego wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 111, zaś według art. 132 ust. 3, przy dokonywaniu oceny nauczyciela akademickiego dotyczącej wykonywania obowiązków dydaktycznych zasięga się opinii studentów. W związku z powyższym żądane dokumenty mają charakter skargi bądź petycji i były sposobem do realizacji wskazanego powyżej celu w formie przewidzianej statutem uczelni, a zatem mieszczą się w kategorii danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a (wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie) u.d.i.p.²⁹ Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że jeżeli organ używa do realizacji swoich zadań dokumentów nie należących do niego, ale które znalazły się w jego posiadaniu, to bez znaczenia jest źródło ich pochodzenia i sposób, w jaki wszedł w ich posiadanie. Istotnym bowiem jest, aby dokumenty te służyły do realizacji zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Dlatego ponad wszelką wątpliwość pisma studentów dotyczące pracy skarżącego, o ile używa bądź zamierza je użyć do realizacji powierzonych mu zadań, stanowią informację publiczną.

²⁷ Wyrok NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 391/11.

²⁸ Wyrok NSA z 18.8.2010 r., sygn. akt I OSK 755/10.

²⁹ Wyrok NSA z 18.9.2008 r., sygn. akt I OSK 315/08.

Sądy administracyjne wskazują także w sposób negatywny, jakie informacje nie stanowią informacji publicznej. Zgodnie z przyjętym kryterium do informacji publicznej nie można zaliczyć kwestii posiadania lub nie przez rektora wyższej uczelni honorowego doktoratu. Jest to sprawą osobistą i nie może być uznane za informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p., nawet jeżeli jest informacją związaną z funkcjonowaniem (rozumianym szeroko) podmiotu wykonującego zadania publiczne. Brak bowiem zależności między funkcjonowaniem uczelni w zakresie wykonywania przez nią zadań publicznych ani sprawowania funkcji publicznej przez samą osobę rektora szkoły wyższej a tym, czy osoba rektora została uhonorowana doktoratem honorowym³⁰.

Ciekawym z punktu widzenia przedmiotowego kryterium jest treść rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5.10.2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej³¹. Wskazany akt wykonawczy został wydany na podstawie art. 100a ust. 8 u.p.s.w., gdzie zgodnie z treścią § 2 ust. 1 plan naprawczy przygotowywany jest przez uczelnię publiczną i uchwalany przez senat tej uczelni. Program naprawczy określa diagnozę stanu finansów uczelni, działania planowane w celu zrównoważenia kosztów działalności uczelni z jej przychodami wraz z harmonogramem ich wdrażania oraz uzasadnieniem wyboru zastosowanych środków naprawczych (§ 3 ust. 1). Z uwagi na charakter podmiotowy tego rozporządzenia, który wskazuje na publiczne szkoły wyższe, należy poddać pod rozwagę związek tego aktu wykonawczego z art. 94 ust. 1 w zw. z art. 100 ust. 2 u.p.s.w. w kontekście właściwej alokacji publicznych środków finansowych, którymi dysponują publiczne uczelnie. Jest to potencjalny obszar zainteresowania obywateli w związku z dyscypliną finansów publicznych zgodnie z treścią ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych³².

Konkludując podjęte rozważania nad przedmiotowym charakterem informacji będących w posiadaniu organów uczelni publicznych należy podkreślić, że każda z wymienionych spraw rozpatrywana była w kontekście konstytucyjnych gwarancji dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje rów-

³⁰ Postanowienie NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 4.12.2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1186/02, niepubl.

³¹ Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5.10.2011 r. w sprawie zakresu i trybu realizacji programu naprawczego prowadzącego do uzyskania równowagi finansowej uczelni publicznej, Dz.U. Nr 243, poz. 1446.

³² Ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

niez inne podmioty, które wykonują zadania publiczne lub dysponują powierzoną im majątkiem Skarbu Państwa. Tym samym zakres podmiotów spełniających przesłanki sprecyzowane w u.d.i.p. jest bardzo szeroki, lecz poza wszelką wątpliwość można do niego zaliczyć publiczne szkoły wyższe. Należy jednak zaznaczyć, że przy każdorazowym rozstrzygnięciu, czy dana informacja spełnia przesłanki odnoszące się do przedmiotowego charakteru u.d.i.p., należy rozważyć jej związek z powszechnym dostępem do wyższego wykształcenia, jako wyraz narodowego systemu edukacji i nauki. Status pracowników mianowanych, poszanowanie dla prawa do prywatności oraz informacje niejawnne, a także tajemnice chronione ustawowo, to ograniczenia, które trzeba wziąć pod uwagę w kontekście działalności uczelni publicznych i ewentualnych dokumentów mogących stanowić informację publiczną.

4. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone ustawą z 16.09.2011 r.³³ (zwaną dalej nowelizacją) przewidują nowe zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz nowe ograniczenia w dostępie do informacji. Zmieni się też forma kontroli sądowej w przypadkach nieudostępniania informacji publicznych. Na gruncie analizowanej problematyki należy rozstrzygnąć, czy będzie miało to wpływ na działalność publicznych szkół wyższych w sferze dostępu do informacji publicznej.

Bezpośrednie nawiązanie do podmiotów, o których mowa w niniejszej publikacji odnaleźć można w art. 1 pkt 6 nowelizacji (art. 9a ust. 2 pkt 7 u.d.i.p.), który stanowi, że do przekazania posiadanego zasobu informacyjnego do centralnego repozytorium, a także do systematycznego jego weryfikowania i aktualizowania, nieobowiązane są m.in. uczelnie w rozumieniu ustawy z 30.4.2010 r. o zasadach finansowania nauki³⁴. Kolejne wzmianki o uczelniach odnajdujemy w art. 1 pkt 10 nowelizacji (art. 23a ust. 3 pkt 4 u.d.i.p.), w którym stwierdza się, że przepisów Rozdziału 2a (Ponowne wykorzystanie informacji publicznej) nie stosuje się do tych podmiotów.

Można zatem stwierdzić, że zmiany wprowadzone nowelizacją nie mają bezpośredniego znaczenia w działalności publicznych szkół wyższych. Nie-

³³ Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

³⁴ Ustawa z 30.4.2010 r. o zasadach finansowania nauki, Dz.U. Nr 96, poz. 615 ze zm.

mniej jednak w wyniku wnikliwej analizy, realnym wydaje się sformułować zakres potencjalnych oddziaływań nowych przepisów na dostęp do informacji publicznej będącej w posiadaniu publicznych uczelni.

Podjęty dyskurs prowadzi do odniesienia się do treści art. 5 ust. 1a u.d.i.p., który stał się przedmiotem wniosku³⁵ Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie jego zgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadził ograniczenia w prawie do informacji publicznej, który przy braku precyzyjnego określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego może budzić uzasadnione zastrzeżenia co do zgodności z art. 2 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Obawy te zostały potwierdzone w opinii Krajowej Rady Sądownictwa³⁶.

Oczywiście trudno jest przewidzieć ewentualne skutki wpływu omawianego zapisu na praktykę urzędniczą oraz sądową, lecz pewne prewencyjne czynności zostały już dokonane³⁷, co może ustrzec obywateli przed brakiem dostępu do informacji publicznych. Tym samym najbliższe miesiące pozwolą na wypracowanie pewnej praktyki urzędniczej, co w późniejszym czasie z pewnością znajdzie odzwierciedlenie w przyjętej przez sądy linii orzeczniczej.

W niniejszej publikacji postawiono sobie za cel określenie przedmiotowego zakresu informacji publicznej, w której posiadaniu są organy publicznych szkół wyższych. W oparciu o zaprezentowane orzecznictwo sądów administracyjnych, poglądy doktryny oraz ocenę przepisów prawa materialnego można w pierwszej kolejności przyjąć, że publiczne uczelnie znajdują się w kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania u.d.i.p. W związku z powyższym dysponują one informacjami, które zgodnie z u.d.i.p. mają publiczny charakter. Niemniej jednak nie jest możliwe jednoznaczne zdefiniowanie rodzaju lub kategorii dokumentów, które zawierają informacje publiczne. Jednakże w kontekście przywołanych przykładów oraz zasad ogólnych, decydujących o zakwalifikowaniu danej informacji do zbioru informacji publicznych, wydaje się w pełni uprawnionym sformułować kryteria, które pozwalają osiągnąć zamierzony cel.

Na plan pierwszy wysuwa się konkluzja, że podmiot dysponujący lub zarządzający majątkiem publicznym, co do zasady prowadzi działalność, któ-

³⁵ Wniosek z 29.9.2011 r., sygn. alt K 33/11 – <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>.

³⁶ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 22.7.2011 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw – <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7A5B91E38EC3BE69C12578EE003C7A15?OpenDocument>.

³⁷ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zbiera wszelkie sygnały o przypadkach niezgodnego z duchem ustawy zastosowania artykułu 5 ust. 1a – <http://mac.gov.pl/arttykul-5a/>.

ra spełnia przesłanki odnoszące się do przedmiotowego charakteru u.d.i.p. Odstępstwa od tak określonej zasady są możliwe tylko w sytuacji zaistnienia racjonalnie uzasadnionego wyjątku, opartego na podstawie ustawowej.

Podkreślenia wymaga także okoliczność wykonywania zadań publicznych, przez które należy rozumieć, w odniesieniu do publicznych uczelni, realizację narodowego systemu edukacji i nauki. Każde z wymienionych kryteriów powinno być ściśle powiązane z zaistnieniem konkretnego faktu lub występowaniem określonych zjawisk.

Konstatując podjęte rozważania należy jednoznacznie stwierdzić, że omawiana materia jest przedmiotem wielu sporów sądowych oraz naukowych. Dyskusja o prawie do informacji publicznej oraz obowiązku występującym po stronie podmiotów dysponujących nią, będzie wciąż żywa i aktualna, ponieważ w dzisiejszych czasach informacja stanowi wartość wymierną, a wszelkie zakłócenia czy ograniczenia w procesach informacji przyjmowane są jako znaczna dolegliwość i wywołują protest lub przeciwdziałanie.

Public information within the activities of public universities in the jurisdiction of administrative courts

The right to public information is the basic element of the democratic state of law, thus it plays an essential role in the modern state, an inseparable element of which is the information society. The information generated by the public authorities in the broad sense of the term is also of particular interest to civil society. Therefore, the idea of the openness of administration in the broad sense of the term, which has been given the status of constitutional principle in Poland, has been researched into within this study.

Public universities, as entities that carry out public tasks, are an important element of the common system of education. Public universities' activities are financed from the state budget, thus the transparency of the activities undertaken by the universities became the starting point in this publication.

In order to meet the predetermined objective the analysis of acts and the jurisdiction of administrative courts was carried out. The above methodology allows to try to discuss the particular types of information accumulated, processed and communicated by public universities. Consequently, the presented observations *de lege lata* and *de lege ferenda* should lead to conclusions concerning fundamental issues that arise while determining the group of entities, to whom the information is available, the circle of persons who have the right of access to it, and the scope in question of the matter discussed.