

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 29 września 2023 r.

II SAB/Łd 72/23

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Agnieszka Grosińska-Grzymkowska.

Sędziowie WSA: Agata Sobieszek-Krzywicka (spr.), Asesor Marcin Olejniczak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi - Wydział II po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 września 2023 r. sprawy ze skargi M.W. na beczynność Rektora Uniwersytetu Łódzkiego w sprawie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Rektora Uniwersytetu Łódzkiego do załatwienia wniosku skarżącego z dnia 30 maja 2023 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia organowi prawomocnego wyroku;
2. stwierdza, że beczynność miała miejsce bez rażącego naruszenia prawa;
3. zasądza od Rektora Uniwersytetu Łódzkiego na rzecz skarżącego M. W. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

M. W. - jako dziennikarz - złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na beczynność Rektora Uniwersytetu Łódzkiego w sprawie udzielenia informacji publicznej.

Skarżący zarzucił naruszenie art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 2, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b i lit. c oraz art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o zobowiązanie Rektora do udostępnienia skanu postanowienia "Zawieszenia" dr hab. R. Ł. w prawach nauczyciela akademickiego w terminie 14 dni od

daty wydania prawomocnego wyroku oraz zasądzenie kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że w dniu 30 maja 2023 r., jako dziennikarz miesięcznika "Forum Akademickie" (ogólnopolskie czasopismo środowiska akademicko-naukowego, docierającego do wszystkich wyższych uczelni w Polsce), zwrócił się poprzez pocztę elektroniczną z prośbą do Rektorki Uniwersytetu Łódzkiego o udostępnienie "nieanonimizowanego skanu Postanowienia Rektora UŁ z dnia 15 maja 2023 r. o zawieszeniu w prawach nauczyciela akademickiego, dr hab. R. Ł., profesora Katedry P. w związku z naruszeniem praw autorskich (plagiat) wielu osób".

Jednocześnie skarżący dodał, że powołał się na ustawę prasową oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz poinformował, iż dr hab. R. Ł. jest naukowcem oraz nauczycielem akademickim i z tego powodu pełni funkcje publiczne, zaś skarżący jest dziennikarzem i zbiera materiał prasowy; specjalizując się w publikacjach dotyczących patologii nauki w środowiskowym miesięczniku "Forum Akademickie". Nadto skarżący wskazał, że w podpisie podał numer legitymacji prasowej.

Następnie skarżący wyjaśnił, że pismem elektronicznym z dnia 13 czerwca 2023 r. N. H. - specjalista ds. zarządzania informacją - koordynator BIP - w imieniu Rektorki odmówiła udostępnienia informacji utrzymując, że "Postanowienie" rektora o zawieszeniu nauczyciela akademickiego nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz że dokument ten nie ma związku z toczącym się dyscyplinarnym postępowaniem wyjaśniającym.

Odwołując się do orzecznictwa skarżący podniósł, że organizacja powszechnego kształcenia jest zadaniem władzy publicznej. Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do nauki, zaś w art. 70 ust. 4 Konstytucji stanowi się, że zapewnienie równego i powszechnego dostępu do wykształcenia jest zadaniem władz publicznych. Elementem powszechnego systemu kształcenia są publiczne szkoły wyższe. Wynika to chociażby z art. 70 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.), w którym stanowi się, że uczelnie są częścią systemu nauki polskiej i systemu edukacji narodowej. 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 (i powołanych przez nich komisji) za indywidualne akty administracyjne, czyli decyzje administracyjne.

Zdaniem skarżącego, skoro stosowne organy uczelni wykonują zadania władzy publicznej i wydają w związku z tym akty administracyjne (decyzje), to nie ulega wątpliwości, że ich działalność podlega ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). W ocenie skarżącego wynika to z przepisów tej ustawy, tj. art. 1 ust. 1, który stanowi, że każda informacja o

sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy oraz 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, gdzie przykładowo wskazano jako informację publiczną treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Ponadto z art. 5 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że informacją publiczną są też sprawy rozstrzygane m.in. w postępowaniu administracyjnym.

W dalszej kolejności skarżący wskazał, iż w sprawie bardzo ważnym jest fakt, że o informację publiczną ubiega się dziennikarz (prasa).

Reasumując skarżący stwierdził, że:

postanowienie rektora o zawieszeniu nauczyciela akademickiego jest dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy (art. 6 ust. 2), jak również jest informacją mającą charakter publiczny w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2, tj. zawierającą aktualną wiedzę o sprawach publicznych, adresatem żądania udzielenia informacji na zasadach ustawy, jest Rektor - organ jednoosobowy państwowej szkoły wyższej, który jest częścią zakładu administracyjnego i jest podmiotem obowiązany do jej udzielenia,

żądana informacja znajduje się w posiadaniu Rektora (podmiotu), do którego zwrócono się o jej udzielenie, 4. po zawieszeniu nauczyciela akademickiego w związku z popełnionym deliktem dyscyplinarnym (plagiaty) dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną - profesora szkoły wyższej. Czyn ten został popełniony w związku z wykonywanym zawodem nauczyciela akademickiego. Nie mają tu zastosowania przepisy o ochronie danych osobowych dotyczące przestrzegania zakresu i trybu przetwarzania danych osobowych i przepisy dotyczące prywatności.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rektora Uniwersytetu Łódzkiego wniosła o jej oddalenie oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Jednocześnie pełnomocnik Rektora wyjaśniła, że organ nie odmówił skarżącemu udostępniania informacji publicznej, bowiem - w ocenie organu - żądany dokument nie stanowi informacji publicznej, o czym skarżący został dwukrotnie poinformowany w korespondencji elektronicznej z dnia 29 maja 2023 r. oraz 13 czerwca 2023 r.

W odniesieniu do powyższego pełnomocnik Rektora dodała, że zgodnie z art. 302 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym nauce (dalej: PSWN), Rektor może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne, jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów celowe jest odsunięcie go od wykonywania obowiązków (tzw. zawieszenie fakultatywne). Od decyzji o zawieszeniu w pełnieniu obowiązków nauczycielowi akademickiemu przysługuje odwołanie do sądu pracy właściwego dla siedziby uczelni. Ustawodawca posłużył się pojęciem "decyzji" w zakresie formy zawieszenia nauczyciela akademickiego, natomiast - w ocenie organu - nie należy przez to rozumieć decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a., co wynika z przyjętej przez ustawodawcę drogi zaskarżenia decyzji o zawieszeniu do sądu pracy, który jest elementem systemu sądownictwa powszechnego, a nie sądownictwa

administracyjnego.

Zdaniem pełnomocnik Rektora, z powyższego wynika, że decyzja o zawieszeniu nauczyciela w obowiązkach służbowych nie przybiera formy decyzji administracyjnej, postanowienia administracyjnego ani innego aktu władczego - organ stoi na stanowisku, iż decyzja o zawieszeniu nauczyciela akademickiego w obowiązkach służbowych stanowi formę uprawnienia przysługującego pracodawcy względem pracownika z uwagi na zaistnienie obiektywnej okoliczności wszczęcia wobec tego pracownika postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Rektor nie jest organem postępowania wyjaśniającego oraz dyscyplinarnego, mimo że posiada pewien ograniczony zakres uprawnień związany z tym postępowaniem - jednym z tych uprawnień jest możliwość fakultatywnego zawieszenia nauczyciela akademickiego w wykonywaniu obowiązków służbowych z uwagą na zaistnienie określonych w ustawie przesłanek. Sam akt zawieszenia, tj. pismo informujące pracownika o jego zawieszeniu, stanowi dokument załączany do akt osobowych pracownika. Pismem z dnia 15 maja 2023 r. Rektor UŁ zawiesił nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków służbowych, o czym został poinformowany pracownik oraz Dziekan Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ (w załączeniu: poświadczona za zgodność z oryginałem kserokopia pisma).

W dalszej kolejności pełnomocnik Rektora wyjaśniła, że skarżący dwukrotnie skierował do Rektora UŁ wnioski o udostępnienie informacji publicznej w postaci skanu "postanowienia" o zawieszeniu pracownika w obowiązkach służbowych, natomiast organ uznał, że żądany dokument nie zawiera informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w tym trybie.

Nadto pełnomocnik Rektora dodała, że dokument, na podstawie którego pracodawca zawiesza pracownika w wykonywaniu obowiązków służbowych (nawet jeżeli pracownik jest funkcjonariuszem publicznym), nie ma charakteru publicznego, bowiem nie jest dostępny dla każdego odbiorcy i nie zawiera informacji o charakterze publicznym. W tego rodzaju dokumencie zawarte jest pewne rozstrzygnięcie indywidualne, skierowane do konkretnej osoby, mające charakter pracowniczy i określający sytuację pracowniczą danej osoby w związku z zaistnieniem pewnych przesłanek.

Pełnomocnik Rektora podniosła również, że informacja o treści prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej dla pracowników naukowych, orzekającej o zastosowaniu jednej z kar dyscyplinarnych oraz inne orzeczenia i dokumenty wytworzone przez komisję dyscyplinarną dla nauczycieli akademickich mają walor informacji publicznej i mogą podlegać udostępnieniu w trybie UDIP przy zachowaniu ochrony prawa do prywatności i tajemnic ustawowo chronionych. Postępowanie dyscyplinarne wobec nauczyciela akademickiego, jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania ma charakter informacji publicznej, albowiem wytworzona została w toku realizacji zadań publicznych przez właściwy organ, jakim jest komisja dyscyplinarna. Pełnomocnik Rektora podkreśliła przy tym, że Rektor UŁ nie jest na żadnym etapie tego postępowania organem dyscyplinarnym, wobec czego czynności podejmowane "przy okazji" tego postępowania mają charakter czynności o charakterze pracowniczym.

Końcowo pełnomocnik Rektora wskazała, że żądany dokument jest elementem dokumentacji pracowniczej przechowywanej w aktach osobowych pracownika w części B - dokument ten zawiera informację o sytuacji pracowniczej pracownika, której nie sposób zdefiniować jako informacji publicznej.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 3 § 2 pkt 1 - 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 i 2707), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 813, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub

przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i wówczas stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

W pojęciu sprawy sądowoadministracyjnej mieści się zatem kontrola działalności administracji publicznej w zakresie wyznaczonym przez art. 3 p.p.s.a., a także kontrola innych kwestii rozpoznawanych w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów p.p.s.a., jak wymienione w art. 4 p.p.s.a. spory o właściwość lub spory kompetencyjne, a także przekazanych z mocy ustaw odrębnych. Oznacza to, że sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznawania spraw, które nie zostały wymienione w cytowanych przepisach.

Z mocy art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a).

Skarga w niniejszej sprawie podlegała rozpoznaniu w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 4 dalej p.p.s.a., który przewiduje, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania;

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914) wyróżnia dwa tryby udzielania prasie informacji na wniosek dziennikarza. Stosownie do art. 3a Prawa prasowego w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Jeżeli natomiast informacja nie posiada przymiotu informacji publicznej, wówczas zastosowanie znajduje art. 4 Prawa prasowego, który stanowi, że przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja

nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. W przypadku odmowy udzielenia informacji, na żądanie redaktora naczelnego, odmowę doręcza się zainteresowanej redakcji w formie pisemnej, w terminie trzech dni; odmowa powinna zawierać oznaczenie organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, datę jej udzielenia, redakcję, której dotyczy, oznaczenie informacji będącej jej przedmiotem oraz powody odmowy. Odmowę lub niezachowanie wymogów określonych w tym przepisie, można zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni; w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych.

Jeżeli zatem wniosek o udostępnienie informacji pochodzi od dziennikarza, zadaniem organu jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy wnioskowana informacja jest informacją publiczną i w zależności od wyniku tej oceny zastosowanie znajduje jeden z dwóch trybów przywołanych powyżej.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca zawarł w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z pierwszego z przywołanych przepisów wynika, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Przykładowe wyliczenie tych spraw zawiera art. 6 u.d.i.p. Egzemplifikacja wyjaśniająca zawarta w tym przepisie nie pozostawia wątpliwości, że jest to katalog otwarty. Powyższe przemawia za szerokim rozumieniem informacji publicznej jako informacji o każdym przejawie działania organów władzy publicznej. Ograniczenie może wynikać wyłącznie z wyraźnej regulacji ustawowej. W orzecznictwie wskazuje się, że informację publiczną stanowi wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Pojęcie informacji publicznej jest interpretowane bardzo szeroko. Zalicza się do tej kategorii informacji treść dokumentów urzędowych a także wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (por. np. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 1561/11, dostępny w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, wskazywanej dalej jako CBOSA). Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych. Informacja publiczna obejmuje przy tym swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe (por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2215/11, dostępny w CBOSA). W doktrynie oraz orzecznictwie podnosi się, że pojęcie informacji publicznej powinno być definiowane przy uwzględnieniu art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które to regulacje formułują konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji. Na tym gruncie przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za taką uznaje się każdą informację wytworzoną przez władze publiczne, przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje i zadania publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informację odnoszącą się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone. Pojęcie informacji publicznej odnosi się zatem do wszelkich faktów dotyczących spraw publicznych i tych, które odnoszą się do publicznej sfery działalności. Zauważa się, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawa miała jedynie

określać tryb udzielania informacji, natomiast jej zakres przedmiotowy i podmiotowy wynika z samej Konstytucji. Stąd pojęcia informacji publicznej nie można rozpatrywać wyłącznie na tle art. 1 ust. 1 ustawy, bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Przez pojęcie informacji publicznej rozumieć należy wszelkiego rodzaju dokumenty odnoszące się do władz publicznych, związane z nimi lub w jakikolwiek sposób ich dotyczące. Muszą być one w posiadaniu podmiotów zobowiązanych. Za takim rozumieniem tego pojęcia "przemawiają zarówno standardy międzynarodowe, jak i konstytucyjne, wskazujące na zakres prawa do informacji publicznej, w tym jej przedmiot, a także argumenty celowościowe i wewnątrzsystemowe" (Małgorzata Jaśkowska "Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego". Toruń 2002).

Podstawą zawieszenia nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków jest art. 302 ust. 1 p.s.w.n., zgodnie z którym rektor może zawiesić w pełnieniu obowiązków nauczyciela akademickiego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne, jeżeli ze względu na wagę i wiarygodność przedstawionych zarzutów celowe jest odsunięcie go od wykonywania obowiązków. Powyższe uprawnienie rektora jest zatem ściśle związane z postępowaniem w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczyciela akademickiego. Decyzja rektora podejmowana na podstawie art. 302 p.s.w.n. ma charakter rozstrzygnięcia zarządczego. Według poglądów doktryny, wyrażanych na gruncie art. 147 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, ale pozostających aktualnymi także na gruncie przepisu art. 302 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.) zawieszenie fakultatywne nauczyciela jest jednostronnym aktem władzy zwierzchniej rektora nad nauczycielem akademickim (por. P. Wajda, A. Wiktorowska (w:) Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz, red. W Sanetra, M. Wierzbowski, Warszawa 2013).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym nauczyciel jest osobą pełniącą funkcję publiczną (por. np. wyroki: NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., I OSK 125/11; z dnia 10 kwietnia 2015 r., I OSK 1108/14; z dnia 12 października 2017 r., I OSK 537/17; WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2016 r., II SA/Kr 1573/15; we Wrocławiu z dnia 4 maja 2017 r., IV SA/Wr 20/17 i z dnia 14 marca 2018 r., IV SAB / Wr 10/18; w Warszawie z 23 listopada 2017 r., VII SAB/Wa 105/17; dostępne w CBOSA). Jako cechę wyróżniającą osobę pełniącą funkcję publiczną, przyjmuje się bowiem posiadanie przez nią określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną powinno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. W odniesieniu do uczelni wyższych zadaniem o znaczeniu publicznym jest realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia. W myśl art. 70 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Wykonywaniem powyższych zadań publicznych w uczelni publicznej zajmują się przede wszystkim nauczyciele akademicy (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1530/14, WSA w Olsztynie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 829/16, w Gdańsku z dnia 11

czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14 - dostępne w CBOSA). Konkludując - nie budzi wątpliwości, że nauczyciele akademicki są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Konkludując - dokonana powyżej analiza wskazuje, że dokument, którego treść obejmuje informację o zawieszeniu nauczyciela akademickiego w pełnieniu obowiązków odpowiada kryteriom informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należało także wyjaśnić, iż w świetle dorobku judykatury utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania ma charakter informacji publicznej (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 196/13, dostępne w CBOSA). Udostępnianie informacji z postępowania dyscyplinarnego (wyjaśniającego) nie odbywa się jednak w trybie określonym przepisami u.d.i.p. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13) wyjaśnił, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepisami takimi są m.in. przepisy kodeksu postępowania karnego, do odpowiedniego stosowania których odsyła art. 305 p.s.w.n. w zakresie nieuregulowanym w ustawie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. Zasady dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich regulują zatem przepisy k.p.k. Jednakże decyzja rektora o zawieszeniu nauczyciela akademickiego w obowiązkach na podstawie art. 302 ust. 1 p.s.w.n., chociaż związana z postępowaniem dyscyplinarnym (wyjaśniającym), nie należy do czynności dokonywanych w toku tego postępowania, nie stanowi części akt i dostęp do niej nie jest regulowany przepisami kodeksu postępowania karnego. Tym samym udostępnienie dokumentu objętego żądaniem skarżącego nie podlega regulacjom rangi ustawowej, które określałyby odmienny tryb i zasady dostępu do zawartych w nim informacji.

Wobec powyższego należało ustalić, że wnioskowana przez skarżącego informacja w postaci skanu dokumentu o zawieszeniu w prawach nauczyciela akademickiego posiada walor informacji publicznej i może podlegać udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy zachowaniu ochrony prawa do prywatności i tajemnic ustawowo chronionych.

Konsekwencją ustalenia, że wnioskowana informacja posiada walor informacji publicznej jest zastosowanie w sprawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Na mocy art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu

terytorialnego;

5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy jej stosowania, jak i procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej.

Zgodnie z obowiązującym w orzecznictwie i literaturze poglądem, o beczynności na gruncie przepisów u.d.i.p. można mówić wówczas, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji w określonym w art. 13 ust. 1 tej ustawy terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, nie udziela jej, nie wskazuje dodatkowego terminu (nie dłuższego niż 2 miesiące od wpłynięcia wniosku), nie informuje, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej albo że nie jest w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3) albo że obowiązuje inny tryb udostępniania informacji (art. 1 ust. 2), a także gdy nie wydaje decyzji odmawiającej udzielenia informacji lub umarzającej postępowanie (art. 16). Należy podkreślić, że beczynność zachodzi również w przypadku błędnego uznania, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, jeśli podmiot jest w posiadaniu takiej informacji, a jej nie udziela lecz ogranicza się do przekazania wnioskodawcy, że żądana przez niego informacja zdaniem organu nie jest informacją publiczną.

Dla dopuszczalności skargi na beczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej, ani wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, o jakim mowa w art. 52 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Stan beczynności oznacza sytuację, w której mimo upływu ustawowych terminów organ nie udostępnia żądanej informacji, nie wydaje decyzji, bądź nie informuje wnioskodawcy o tym, że objęta wnioskiem informacja nie stanowi informacji publicznej lub że podmiot zobowiązany nie jest w posiadaniu wnioskowanej informacji (por. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 39/15, Lex nr 2100722; dostępny w CBOSA).

W przypadku złożenia skargi na beczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej, obowiązkiem Sądu jest zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwrócił się skarżący, był obowiązany do udzielenia informacji publicznej pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi beczynność.

Art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. stanowi, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne. Stosownie do art. 9 ust. 1 p.s.w.n. uczelnia posiada osobowość prawną.

Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy uczelnia jest uczelnią publiczną, jeżeli jest utworzona przez

organ państwa. Nie jest sporne i nie budzi wątpliwości Sądu, że U. Ł. jest uczelnią publiczną i państwową osobą prawną a Rektor Uniwersytetu Łódzkiego jako organ reprezentujący Uniwersytet, jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania będącej w jego posiadaniu informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 31 marca 2023 r., III OSK 7514/21, dostępny w: CBOSA). W świetle art. 4 ust. 1 u.d.i.p. uczelnia publiczna jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej, zarówno dlatego, że wykonuje zadania publiczne, jak i dlatego, że dysponuje majątkiem publicznym.

Wobec ustalenia, że informacja żądana przez skarżącego jest informacją publiczną zaś Rektor Uniwersytetu Łódzkiego jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia, należy stwierdzić, że obowiązkiem organu było załatwienie wniosku skarżącego poprzez udzielenie informacji lub wydanie odpowiedniej decyzji. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze wielokrotnie podnoszono, że beczynność występuje zarówno wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie, jak i wówczas, gdy podjął czynności lecz - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie załatwił sprawy udostępniając żadaną informację publiczną lub wydając decyzję o odmowie jej udostępnienia lub umorzeniu postępowania lub też nie poinformował, że udostępnienie informacji odbywa się w trybie określonym w innych przepisach (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 maja 2023 r., II SAB/Lu 79/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2015 r., IV SAB/Po 140/15, dostępne w CBOSA) Rzeczą organu, do którego wpływa wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest bowiem załatwienie go w przepisany sposób, czyli udostępnienie informacji, jeśli ją wytworzył bądź jest w jej posiadaniu, albo odmowa lub umorzenie postępowania z przyczyn uregulowanych ustawą w drodze decyzji.

W niniejszej sprawie organ w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. nie załatwił wniosku w powyższy sposób, lecz powiadomił skarżącego, że wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną i nie ma związku z toczącym się postępowaniem wyjaśniającym. Ocena działania organu w niniejszej sprawie prowadzi zatem do wniosku, że uzasadniony jest zarzut beczynności. Działanie takie nie może zostać uznane za załatwienie sprawy w sytuacji, gdy organ posiada daną informację, spełnia ona kryteria informacji publicznej i podlega co do zasady udostępnieniu w trybie określonym przepisami u.d.i.p.

W ocenie Sądu beczynność organu nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa. Intencją organu było bowiem załatwienie wniosku skarżącego w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., zaś do stanu uzasadniającego zarzut beczynności doszło w wyniku błędnego interpretowania przepisów prawa.

Wobec powyższego na podstawie art. 149 § 1 i § 1a p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie 1 i 2 wyroku.

Rozpatrując ponownie wniosek skarżącego organ uwzględni ocenę prawną dokonaną przez Sąd w niniejszym wyroku uznając, że dokument, o udostępnienie którego wnosił skarżący, posiada walor informacji publicznej i na zasadach określonych przepisami u.d.i.p. - o ile znajduje się w posiadaniu organu - należy go udostępnić lub odmówić jego udostępnienia lub umorzyć postępowanie z przyczyn uregulowanych ustawą, w drodze decyzji.

O kosztach postępowania Sąd postanowił w punkcie 3 wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1

p.p.s.a. dj