**Odpowiedzialność dyscyplinarna w szkole wyższej**

**Analiza orzecznictwa**

1. **STUDENCI I DOKTORANCI**

**Decyzje o wydaleniu z uczelni – nieprawidłowe oznaczenie członków komisji, braki w uzasadnieniu**

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie  
z dnia 25 sierpnia 2020 r. II SA/Ol 444/20**

Teza

Decyzje wydawane w ramach uznania administracyjnego o skreśleniu z listy studentów (a taką w tej sprawie w istocie jest orzeczenie o wydaleniu z uczelni) są poddane szczególnym rygorom w zakresie uzasadnienia, które powinno zawierać wszechstronną analizę zgromadzonego materiału dowodowego i wyczerpująco uargumentowane stanowisko organu. Z uzasadnienia decyzji uznaniowej powinno wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Niedopuszczalne jest uchylanie się od oceny zarzutów podnoszonych przez stronę, natomiast organ w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne.

Skład sądu

Ewa Osipuk (przewodniczący)  
S. Beata Jezielska  
Tadeusz Lipiński (sprawozdawca)

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie na rozprawie w dniu 25 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi P. F. na orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej do spraw studentów Wyższej Szkoły z dnia "(...)" nr "(...)" w przedmiocie kary dyscyplinarnej wydalenia z uczelni uchyla zaskarżone orzeczenie oraz utrzymane nim w mocy orzeczenie komisji dyscyplinarnej do spraw studentów z dnia "(...)".

**Uzasadnienie**

Orzeczeniem komisji dyscyplinarnej do spraw studentów Wyższej Szkoły Policji z dnia "(...)" P. F. został uznany winnym tego, że 20 maja 2019 r. w dziekanacie Wydziału Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Policji przedłożył pracę magisterską, co do której postępowanie wyjaśniające wykazało, iż treści w niej zawarte odpowiadają treści innych prac dyplomowych oraz tego, że przedłożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie, z treści którego wynika, że złożona praca magisterska nie narusza praw autorskich oraz dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym i za to na podstawie [art. 310 ust. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tgmbtha&refSource=hypdec) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020, [poz. 85](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytq&refSource=hypdec), dalej jako: PSWN) oraz na podstawie § 18 i § 22 ust. 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego spraw studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia orzeczono wobec skarżącego karę dyscyplinarną wydalenia z uczelni.

W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że materiał dowodowy daje podstawę do stwierdzenia, iż skarżący dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 307 ust. 1 i art. 287 ust. 2 pkt 1 PSWN, dlatego też wymierzono karę wydalenia z uczelni.

Odwołanie od powyższego orzeczenia wywiódł skarżący zarzucając:

- obrazę przepisów postępowania, mająca wpływ na jego treść, a mianowicie [art. 424](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsguydonroobqxalrtha3tkny&refSource=hypdec) KPK i § 23 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego spraw studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia poprzez brak wskazania w uzasadnieniu wydanego orzeczenia jakichkolwiek okoliczności przemawiających za wymierzeniem przez komisję kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia z uczelni, oraz okoliczności nieprzemawiających za orzeczeniem mniej dolegliwej w skutkach kary dyscyplinarnej, tj. zawieszenie w prawach studenta;

- rażącą niewspółmierność orzeczonej kary w postaci wydalenia z uczelni, podczas gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego można było wywieść okoliczności łagodzące w zarzuconym czynie. tj. przyznanie się do winy, wyrażenie skruchy, dotychczasowe nienaganne zachowanie, ciężka sytuacja rodzinna, wielokrotnie podnoszony szacunek do WSPOL, które to winny przemawiać za zastosowaniem kary dyscyplinarnej w postaci zawieszenia w prawach studenta na okres 1 roku.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zapadłego orzeczenia i wydanie orzeczenia wymierzającego karę dyscyplinarną w postaci zawieszenia w prawach studenta na okres 1 roku.

W uzasadnieniu odwołania skarżący raz jeszcze wskazał na okoliczności, które łagodziły jego postępowanie. Nadto w orzeczeniu brak jest jakiejkolwiek wzmianki o kryteriach, jakimi kierowała się komisja podczas dokonywania wyboru kary, a art. 308 ustawy zawiera 5 rodzajów kar.

Odwoławcza komisja dyscyplinarna do spraw studentów Wyższej Szkoły Policji orzeczeniem z dnia "(...)" orzekła o utrzymaniu w mocy zaskarżonego orzeczenia.

W motywach tego rozstrzygnięcia ponowiono tezę, że materiał dowodowy daje podstawę do stwierdzenia, iż skarżący dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego określonego w art. 307 ust. 1 i art. 287 ust. 2 pkt 1 PSWN, dlatego należało utrzymać w mocy zaskarżone orzeczenie wymierzające karę wydalenia z uczelni.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na powyższe orzeczenie skarżący ponowił zarzut naruszenia § 23 rozporządzenia zawarty w odwołaniu, a nadto zarzucił :

- brak złożenia pod wydanym orzeczeniem wszystkich niezbędnych do jego wydania podpisów członków komisji dyscyplinarnej, pomimo tego, że członkowie ci figurowali w komisji orzekającej;

- naruszenie art. 308 pkt 5 PSWN poprzez jego zastosowanie i art. 308 pkt 4 poprzez jego niezastosowanie;

- naruszenie [art. 77](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrsga4q&refSource=hypdec) KPA poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, w szczególności wydanie nieobiektywnej i krzywdzącej swą treścią decyzji, bez uwzględnienia faktu, iż inni studenci WSPOL dopuszczający się tożsamych z zarzucanym skarżącemu przewinień otrzymali decyzję znacznie mniej dolegliwą w swych skutkach niż skarżący;

- naruszenie [art. 107 § 3](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrga3dooju&refSource=hypdec) KPA poprzez brak należytego uzasadnienia decyzji, a w szczególności brak ustosunkowania się do zasadności i adekwatności wymierzonej kary o najbardziej dolegliwych skutkach w postaci wydalenia z kręgu studentów.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie orzeczeń zapadłych w obu instancjach oraz o wymierzenie mu kary dyscyplinarnej zawieszenia w prawach studenta na okres 1 roku. Nadto skarżący zwrócił się o zobowiązanie organu do przedłożenia orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w tożsamych sprawach.

Uzasadniając skargę skarżący podniósł brak wskazania kryteriów jakimi się kierowano wymierzając mu karę, ponownie powołał się na okoliczności, które jego zdaniem powinny być łagodzące. Nadto dwaj członkowie składu orzekającego nie złożyli swoich podpisów pod wydanym orzeczeniem.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego tego, że orzeczenie nie zostało podpisane przez wszystkich członków komisji podano, że do orzeczenia wpisano omyłkowo jako członków składu osoby, które zostały z niego wcześniej wyłączone. Nadto organ odwoławczy zdaje sobie sprawę z tego, że pewne uchybienia proceduralne mogły zostać popełnione, jednakże nie miały one żadnego wpływu na wynik sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje :

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, iż sądowa kontrola działalności administracji publicznej ogranicza się do oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z prawem. Wynika to z [art. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzvhe4s44dboaxdcmbugy3tanbw&refSource=hypdec) ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U z 2019 r. [poz. 2167](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzvhe4q&refSource=hypdec)).

Sąd administracyjny, kontrolując zgodność zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem, orzeka na podstawie materiału sprawy zgromadzonego w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie orzekającym, a sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w wypełnieniu tego obowiązku, ponieważ do jego kompetencji należy wyłącznie kontrola legalności rozstrzygnięcia administracyjnego. Oznacza to, że sąd administracyjny nie rozstrzyga merytorycznie o zgłoszonych przez stronę żądaniach, a jedynie w przypadku stwierdzenia, iż zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa, o którym mowa w [art. 145](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tknjs&refSource=hypdec) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - zwanym dalej PostAdmU (Dz.U. z 2019 r. [poz. 2325](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgaya&refSource=hypdec)) uchyla go lub stwierdza jego nieważność.

Nadto wskazania wymaga, iż sąd orzeka na podstawie akt sprawy ([art. 133 § 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tkmjz&refSource=hypdec) PostAdmU) nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną ([art. 134 § 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tkmrt&refSource=hypdec) PostAdmU).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżone rozstrzygnięcie oraz poprzedzające je rozstrzygnięcie organu I instancji zostały podjęte z naruszeniem przepisów prawa, w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, przede wszystkim z naruszeniem przepisów postępowania.

Jednocześnie stwierdzić należy, że żądanie skarżącego dotyczące wymierzenia mu przez Sąd łagodniejszej kary dyscyplinarnej nie znajduje uzasadnienia w świetle przytoczonych przepisów prawa, tym samym było ono bezzasadne. Podobnie odnieść się należy do wniosku dotyczącego zobowiązania komisji dyscyplinarnej do przedłożenia informacji na temat innych postępowań dyscyplinarnych w latach 2019 – 2020. Stosownie do treści [art. 106 § 3](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tinrr&refSource=hypdec) PostAdmU sąd może przeprowadzić dowód z dokumentu jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W ocenie sądu przeprowadzenie takiego dowodu prowadziłoby nie tylko do nadmiernego przedłużenia sprawy, ale również zaprzeczałoby temu, że sąd orzeka na podstawie akt sprawy, a obowiązek zebrania materiału dowodowego ciąży na organie.

Generalnie zasadne są natomiast zarzuty skargi co do tego, iż nie zostały wyjaśnione powody, dla których wydano orzeczenie o wydaleniu skarżącego z uczelni, w sytuacji gdy art. 308 PSWN przewiduje nie jedną karę dyscyplinarną, lecz pięć, a wydalenie z uczelni jest karą najsurowszą.

Zważyć należy, że uczelnie wyższe są autonomiczne w podejmowaniu tego typu decyzji (również o wydaleniu z uczelni), które są co do zasady decyzjami uznaniowymi, jednakże decyzje (orzeczenia) te podlegają kontroli sądowej. Kontrola ta, przeprowadzana jest w zakresie dotyczącym przede wszystkim tego, czy uprawnione organy zgromadziły wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy dowody, czy dokonały następnie wszechstronnego zbadania tego materiału dowodowego, czy dokonały jego oceny pod względem faktycznym i prawnym oraz uzasadniły decyzję (orzeczenie) w taki sposób, aby z treści tego uzasadnienia wynikały jasne kryteria podjęcia decyzji.

Słusznie w odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu podnosi, że z art. 320 PSWN wynika, iż w postępowaniach dyscyplinarnych wobec studentów w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego.

Zwrócić należy jednak uwagę, że według § 23 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego spraw studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcie, orzeczenie zawiera uzasadnienie zawierające wyjaśnienie podstawy prawnej i faktycznej orzeczenia. Również kodeks postępowania karnego w art. 424 § 1 i 2 wskazuje, że uzasadnienie powinno zawierać fakty, jakie sąd uznał za udowodnione, na jakich dowodach się oparł oraz wyjaśnić podstawę prawną wyroku. W uzasadnieniu należy również przytoczyć okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary. Natomiast w uzasadnieniu sądu odwoławczego, sąd ten winien podać, czym się kierował wydając wyrok oraz dlaczego zarzuty i wnioski apelacji uznał za uzasadnione lub nieuzasadnione. Po przytoczeniu powyższych unormowań nie ma najmniejszych wątpliwości, iż pozostają one zbieżne z unormowaniami w postępowaniu administracyjnym, dlatego też poglądy sądów administracyjnych dotyczące tej tematyki zachowują swą aktualność pomimo tego, że komisje dyscyplinarne stosują procedurę przewidzianą w KPK

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie [I OSK 2006/10](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrrheydgnbqgqytg&refSource=hypdec) podniesiono, iż decyzje wydawane w ramach uznania administracyjnego o skreśleniu z listy studentów (a taką w tej sprawie w istocie jest orzeczenie o wydaleniu z uczelni) są poddane szczególnym rygorom w zakresie uzasadnienia, które powinno zawierać wszechstronną analizę zgromadzonego materiału dowodowego i wyczerpująco uargumentowane stanowisko organu. Z uzasadnienia decyzji uznaniowej powinno wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Niedopuszczalne jest uchylanie się od oceny zarzutów podnoszonych przez stronę, natomiast organ w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego dla strony powinien wykazać, że nie mógł inaczej orzec z uwagi na konkretne okoliczności prawne lub faktyczne (orzeczenie dostępne w CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie uzasadnienia orzeczeń organów obu instancji nie zawierają praktycznie żadnego elementu, który powinien znajdować się w uzasadnieniu orzeczenia. Najkrócej rzecz ujmując nie można w nich się doszukać ani ustaleń faktycznych (choć te są wyjątkowo proste), ani rozważań prawnych, szczególnie tych odnoszących się do konieczności zastosowania wobec skarżącego najsurowszej kary dyscyplinarnej. Nadto uzasadnienie orzeczenia organu odwoławczego w najmniejszym stopniu nie odnosi do zarzutów jakie postawił skarżący w odwołaniu.

Okoliczność ta skutkować musiała uchyleniem orzeczeń wydanych przez organy obu instancji, ponieważ niewiadomą pozostaje to, czym kierowały się komisje dyscyplinarne w ten, a nie inny sposób rozpoznając sprawę skarżącego.

Niezależnie od powyższego zwrócić należy uwagę na uchybienia w pracy organów, które w ocenie sądu nie powinny mieć miejsca.

Do składu orzekającego komisji dyscyplinarnej powołana została m.in. nadkom. A. Z., uczestniczyła ona w dniu 20 grudnia 2019 r. w rozprawie i rozstrzygała kwestię dotyczącą wniosku skarżącego o dobrowolne poddanie się karze. Następnie została ona wyłączona ze składu orzekającego z uwagi na to, że była świadkiem w sprawie, przy czym czynności, w której orzekała wyłączona członek składu nie powtórzono. Tak więc jeżeli wyłączenie od rozpoznania sprawy było prawidłowe to w składzie rozstrzygającym kwestię dobrowolnego poddania się karze uczestniczyła osoba, która nie mogła brać udziału w sprawie w charakterze członka składu orzekającego.

Kolejną rzeczą, na którą zwrócić należy uwagę, jest to że zarządzeniem Przewodniczącego składu orzekającego komisji odwoławczej z dnia "(...)" został wyznaczony skład orzekający w postępowaniu odwoławczym przeciwko skarżącemu (k. – 16 akt administracyjnych). W zarządzeniu tym wskazany został przewodniczący, członkowie składu i protokolant. Z akt sprawy nie wynika, aby zarządzenie to zostało zmienione przed rozprawą, dlatego też niewiadomą pozostaje, jak to się stało, że osoba wyznaczona na protokolanta w orzeczeniu z dnia "(...)" wskazana została jako przewodniczący komisji odwoławczej i jako przewodniczący orzeczenie to podpisała (k. – 42 – 45 akt administracyjnych). Zauważyć należy również to, że protokół rozprawy z dnia 12 lutego 2020 r. wskazuje innego przewodniczącego, tj. tego który został wyznaczony zarządzeniem z 23 stycznia 2020 r.

Rzeczą niedopuszczalną jest również to, aby w orzeczeniu był wskazywany inny skład komisji niż ten, który faktycznie sprawę rozstrzyga, a tak było w przypadku wydania orzeczenia przez komisję odwoławczą, na co zwrócił uwagę skarżący w skardze, podnosząc, że dwaj członkowie komisji nie podpisali orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe, z mocy [art. 145 § 1 pkt 1 lit. a)](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcojugm4dqmbt&refSource=hypdec) i c). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.

Sąd nie orzekł o kosztach postępowania, ponieważ stosowny wniosek nie został zgłoszony do zamknięcia rozprawy.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 września 2022 r.**

**III SA/Gl 154/22**

Skład sądu

Adam Gołuch (sprawozdawca)

Aleksandra Żmudzińska

Dorota Fleszer (przewodniczący)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 września 2022 r. sprawy ze skargi J. R. na decyzję Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach z dnia 30 listopada 2021 r. Nr 05/DR/21/L/JR/A.O **w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta oddala skargę.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach (dalej jako: organ, WST, Szkoła) z dnia 30 listopada 2021 r. oznaczoną nr 05/DR/21/L/JR/A.O, po ponownym rozpatrzeniu sprawy utrzymano w mocy decyzję Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach z dnia 3 listopada 2021 r. Nr (...) **o zawieszeniu we wszystkich prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną**, J. R. (dalej: jako skarżąca) studentki kierunku (...), trybu niestacjonarnego, Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach.

Z akt administracyjnych wynika następujący stan prawny i faktyczny sprawy:

W dniu 10 września 2021 r. skarżąca wystąpiła do WST z prośbą o przesłanie karty przebiegu studiów, która to karta została jej wysłana w dniu 7 października 2020 r. Następnie w dniu 8 października 2021 r. do WST wpłynęła prośba z (...) University (...) w S. o weryfikację karty przebiegu studiów, która wpłynęła do ww. placówki od skarżącej. Po weryfikacji okazało się, że karta przebiegu studiów przekazana przez (...) University (...) różni się znacząco od karty, którą WST wydała skarżącej. Różnice polegały na tym, że na karcie znalazły się przedmioty które nie były objęte programem nauczania na pierwszym roku studiów oraz były zamieszczone inne oceny niż te, które otrzymała skarżąca. Nadto pieczęć i podpis Dziekana WST był w innym miejscu. Inna też była szata graficzna karty. O stwierdzonych różnicach WST poinformowało (...) University (...).

**W związku z powyższym WST w dniu 2 listopada 2021 r. złożyła w Prokuraturze Rejonowej w Z. zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 270 § 1 ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (tj. Dz.U z 2022, poz. 1138) (dalej: KK), polegającego na przerobieniu karty przebiegu studiów przez skarżącą.**

Niezależnie od powyższego **w październiku 2021 r. do Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach wpłynął wniosek Prorektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach o wszczęcie wobec skarżącej postępowania dyscyplinarnego w związku ze stalkingiem opisanym w art. 190A KK. jakiego miała się dopuszczać skarżąca. Polegał on na częstym nękaniu wyżej wymienionego sms-ami niezwiązanymi ze sprawami Uczelni, które były wysyłane nocą i burzyły mir domowy. Nadto skarżąca miała pomawiać publicznie Prorektora o różne nieobyczajne zachowania**.

W związku z powyższym, Rektor WST polecił pismem z dnia 3 listopada 2021 r. Rzecznikowi Dyscyplinarnemu WST wszcząć wobec skarżącej postępowanie wyjaśniające. Rzecznik Dyscyplinarny to postępowanie wszczął.

Od wniosku dyscyplinarnego z dnia 3 listopada 2021 r. odwołała się skarżąca pismem z dnia 11 grudnia 2021 r. przecząc stawianym zarzutom i podnosząc, że poinformowała Policję w S. o fałszerstwie jej dokumentów oraz o kradzieży Macbooka.

W dniu 3 listopada 2021 r., organ wydał decyzję nr (...), o zawieszeniu skarżącej we wszystkich prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że **zawieszenie jest środkiem zapobiegawczym do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną ponieważ istnieją wobec skarżącej uzasadnione przesłanki podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 270 § 1 KK, a podejrzewany czyn jest na tyle poważny że sam w sobie uzasadnia zawieszenie. Organ wskazał też, że podejrzenie skarżącej o jeszcze jedno popełnienie przestępstwa przez skarżącą jakim jest pomówienie pracownika uczelni szkodzi dobremu imieniu uczelni w tym przypadku również na arenie międzynarodowej.**

Od tej decyzji pismem z dnia 12 listopada 2021 r. odwołała się skarżąca, opisując okoliczności sprawy i podnosząc m.in., że poczyniła olbrzymie nakłady finansowe oraz czasowe podejmując studia a zawieszenie jej w prawach studenta spowodowało zablokowanie jej w dotychczasowych zajęciach oraz utratę dotychczasowych osiągnięć.

Ostateczną decyzją z dnia 30 listopada 2021 r. oznaczoną nr (...), po ponownym rozpatrzeniu sprawy Rektor Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 3 listopada 2021 r. Nr (...) o zawieszeniu we wszystkich prawach skarżącej do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia organ m.in. wskazał, że zgodnie z art. 312 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm. - dalej jako: "P.s.w.n."), w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Organ rozpatrując sprawę stwierdził, że istnieją rzeczywiste przesłanki do zawieszenia skarżącej.

Nadto organ podniósł, iż skarżąca przez wzgląd na wybrany kierunek studiów zamierza zostać (...), który w praktyce postępowania kieruje się najwyższymi wartościami.

W konsekwencji wskazał też, że skarżona decyzja odpowiadała prawu, zaś rozstrzygnięcie było konieczne.

Na powyższą decyzję Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zarzuciła w niej:

- naruszenie przepisów postępowania tj. art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej "KPA" poprzez brak doręczenia zaskarżonej decyzji zgodnie z wymogami stawianymi w tym zakresie przez powołany przepis prawa, skutkujące wprowadzeniem postronnie skarżącej stan niepewności co do dalszych następstw oraz konsekwencji wydanej decyzji w sferze przysługujących skarżącej praw oraz w zakresie jej statusu jako studenta Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach,

- naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 312 ust. 5, P.s.w.n., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie tj.:

1.niepoczynienie własnych merytorycznych ustaleń faktycznych w przedmiocie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez skarżącą i w konsekwencji bezpodstawne zawieszenie jej we wszystkich prawach studenta jedynie w oparciu o uzyskane informacje z (...) University (...) w S., które stanowią jedyne źródło informacji do poczynienia własnych ustaleń faktycznych.

2.zastosowanie środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia skarżącej we wszystkich prawach studenta przy jednoczesnym nie uwzględnieniu całokształtu dotychczasowej postawy skarżącej jako studenta, jej dotychczasowych osiągnięć na uczelni oraz zaangażowania w naukę, a także złożonych przez skarżąca wyjaśnień i dowodów.

W związku z czym skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji administracyjnej i poprzedzającej ją decyzji Rektora Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach z dnia 3 listopada 2021 r. Nr (...),

ewentualnie o:

- przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi, a także zasądzenia kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

Skarżąca w uzasadnieniu ww. skargi wskazała, że zaskarżona decyzja nie została jej prawidłowo doręczona poprzez drogę elektroniczną, ponieważ nie wyraziła zgody na taką formę doręczenia. Zatem doręczenie pisma drogą elektroniczną było nieprawidłowe.

Nadto podniosła okoliczności, które były zawarte w jej wcześniejszych pismach oraz podniosła następujące argumenty:

- zgłoszenie kradzieży jej dokumentów i komputera po siedmiu dniach od zdarzenia , organ interpretuje na jej niekorzyść,

- organ wydając zaskarżona decyzję nie poczynił własnych, merytorycznych ustaleń w przedmiocie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez skarżącą, ponieważ samo zawiadomienie z (...) University (...) w S., to za mało by podjąć rzetelne rozstrzygnięcie,

- organ pominął fakt złożenia przez skarżącą zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przerobienia dokumentów i wykluczenie jej z kręgów podejrzanych o to przestępstwo przez (...) Policję.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia organ wskazał m.in., że zgodnie z art. 312 ust. 5 P.s.w.n. w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, Rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną.

**Organ wskazał też, że Prokuratura Rejonowa w Z. prowadzi śledztwo przeciwko skarżącej podejrzanej o popełnienie przestępstwa z art. 270 § 1 KK, które nie zostało dotychczas zakończone. Zdaniem organu, zawieszenie skarżącej w prawach studenta jest celowe, gdyż jako studentka dopuściła się naruszenia porządku dyscyplinarnego, które nie licuje z godnością studenta. Ponadto, z uwagi na rodzaj przestępstwa jest wysoce prawdopodobne skazanie studentki przez sąd powszechny, a tym samym orzeczenie przez komisję dyscyplinarną kary wydalenia z** uczelni.

**Zawieszenie skarżącej jest niezbędne dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w uczelni i wymaga tego jej dobre imię.**

Zatem w opinii organu, skarga jest nieuzasadniona i jako taka powinna być oddalona.

Na rozprawie w dniu 9 września 2022 r. skarżąca podniosła m.in., że w sprawie sfałszowania jej karty przebiegu studiów i przesłania tejże karty do (...) University (...) zawiadomiła Policję w S., która uniewinniła ją od zarzucanego jej podejrzenia popełnienia tego przestępstwa wskazała też, że skradziono jej dokumenty oraz telefon komórkowy wraz z laptopem o czym poinformowała organy ścigania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola sądu polega na zbadaniu zgodności z prawem (legalności) tej działalności administracji publicznej, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej w skrócie PostAdmU, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne.

Sąd uznał, że zaskarżony akt podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego ponieważ rozstrzygnięcie rektora wydane na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 PostAdmU. Zatem nie ulega wątpliwości, że ostateczna decyzja o zawieszeniu studenta w jego prawach przez rektora podlega kognicji sądu administracyjnego.

Sąd przyjął za prawidłowy stan sprawy ustalony przez organ.

Istotą sporu jest ocena zasadności zaskarżonej decyzji o zawieszeniu we wszystkich prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną.

W Ustawie o szkolnictwie wyższym i nauce zawarte są przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów. Natomiast instytucję zawieszenia studenta w prawach studenta uregulowano w art. 312 ust. 5 P.s.w.n. Zgodnie z tym przepisem w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, Rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Zawieszenie studenta w jego prawach jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, o czym świadczy m.in. sama treść przepisu art. 312 ust. 5 P.s.w.n. Ponieważ istnieje ścisły związek między podejrzeniem popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem postępowania wyjaśniającego i ewentualnie później dyscyplinarnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 104/13).

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela ww. stanowisko.

W ocenie Sądu organ zgodnie z art. 312 ust. 5, P.s.w.n. który przewiduje możliwość zawieszenia przez rektora studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną, przyjął dopuszczalne prawnie rozwiązanie wobec skarżącej opierając się o rzeczywisty stan faktyczny sprawy. Albowiem może to mieć miejsce w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie rektor ma obowiązek polecić przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, co też uczynił występując z odpowiednim wnioskiem do Rzecznika dyscyplinarnego.

Zdaniem Sądu wbrew przedstawionej przez skarżącą w skardze argumentacji nie można uznać za nieodwracalne skutków zaskarżonej decyzji polegających na niemożności uczestniczenia skarżącej w zajęciach. W świetle zasad doświadczenia życiowego, mając na względzie różne sytuacje losowe, które niekiedy nawet w znacznym okresie uniemożliwiają udział w zajęciach w ramach przewidzianego programu studiów (np. choroba, urodzenie dziecka), nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącej, iż nawet wielotygodniowa przerwa studenta w nauce pociąga za sobą zaległości niemożliwe do nadrobienia. Zarazem zwrócić należy uwagę, że skarżąca sama deklaruje podjęcie starań w celu nadrobienia już powstałych zaległości w zakresie niezaliczonych egzaminów i nieodbytych praktyk, a zatem przewiduje taką możliwość.

W związku z powołaniem się przez skarżącą na niebezpieczeństwo skreślenia z listy studentów należy podkreślić, że ocena prawidłowości zaskarżonej decyzji o zawieszeniu w prawach studenta, a w konsekwencji kwestia wywołania przez nią skutków prawnych ma charakter wyłącznie tymczasowy, ponieważ dopiero rozstrzygnięcie Komisji Dyscyplinarnej ma charakter finalny.

W ocenie Sądu nie można również zgodzić się z twierdzeniem skarżącej, iż zaskarżona decyzja spowoduje faktyczne pozbawienie skarżącej możliwości kontynuowania nauki oraz zniweczenie na zawsze sukcesów naukowych skarżącej, jak również dotychczas poniesionych wydatków na kształcenie. Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnych argumentów i okoliczności, które przemawiałyby za przyjęciem, iż niemożność aktualnego uczestniczenia w zajęciach miałaby wyłączać kontynuowanie studiów w przyszłości i wykorzystanie dotychczasowych osiągnięć w tym zakresie.

Sąd zauważył, że instytucja zawieszenia studenta w prawach może zostać wykorzystana przez Rektora w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa. Jednocześnie Rektor wraz z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta (art. 312 ust. 5 P.s.w.n. Istnieje zatem ścisły związek między uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem w pierwszej kolejności postępowania wyjaśniającego i potencjalnie później procedury dyscyplinarnej. Ratio legis wykorzystania tej instytucji przez rektora może być podyktowane potrzebą "zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w uczelni i wymaga tego jej dobre imię" . Umiejscowienie tej regulacji w rozdziale traktującym o odpowiedzialności studenta wskazuje, że zawieszenie studenta w jego prawach przez rektora jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, choć decyzja taka nie jest wydawana w ramach postępowania dyscyplinarnego ani w ramach poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji należy przyjąć, iż w tych sprawach nie znajduje zastosowania kodeks postępowania karnego. Zaś zastosowanie tego instrumentu przez rektora traktowane jest jako środek zapobiegawczy, a nie surogat kary dyscyplinarnej.

W ocenie Sądu w praktyce pojawiają się problemy interpretacyjne w odniesieniu do użytego przez ustawodawcę zwrotu "jednocześnie" jako momentu wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia przez rektora. Zastosowanie wykładni językowej może prowadzić do wniosku, że zawieszenie studenta w prawach następuje w koegzystencji z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Niemniej w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że termin ten wyznacza najwcześniejszy moment zawieszenia studenta w prawach w tym trybie, czyli innymi słowy, może nastąpić bez uprzedniego polecenia wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W rezultacie oznacza, że zastosowanie tego środka będzie możliwe także w toku postępowania wyjaśniającego oraz dyscyplinarnego.

Okres zawieszenia studenta w prawach w tym przypadku nie został przez ustawodawcę określony w sposób ścisły. Z dyspozycji art. 312 ust. 5 P.s.w.n. wynika, że maksymalny czas zawieszenia trwa do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Wykorzystanie przez Rektora przyznanego uprawnienia może być zasadne zwłaszcza wtedy, gdy prawdopodobne jest orzeczenie przez komisję dyscyplinarną kary najsurowszej w postaci wydalenia studenta z uczelni.

Ponadto ustawodawca - w przeciwieństwie do kary dyscyplinarnej określonej w art. 308 pkt 4 P.s.w.n. nie wskazuje, że zawieszenie następuje w określonych prawach, lecz generalnie, we wszystkich prawach. Podkreślenia wymaga jednak, że student zawieszony w prawach nie traci statusu studenta, ale niemożność korzystania z uprawnień wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego łączącego go z uczelnią. W szczególności zawieszony student może nadal korzystać z ulgi komunikacyjnej w tym nawet w niektórych liniach lotniczych dla studentów, a także, ze zniżki na zakup biletów do obiektów kultury, kin, parków wodnych, na imprezy sportowe, ulg i zniżek w księgarniach, restauracjach, a nawet w niektórych bankach oferujących konta studenckie i specjalne karty kredytowe, o ile posiada ważną legitymację studencką.

W opinii Sądu dla zakresu kontroli sądowoadministracyjnej takich decyzji istotne znaczenie ma ich uznaniowy charakter. Wszak w odniesieniu do decyzji tego rodzaju kontrola sądu sprowadza się do zbadania prawidłowości postępowania prowadzonego przez Rektora oraz formalnej prawidłowości rozstrzygnięcia oraz ustalenia, czy ocena organu nie była dowolna i mieściła się w granicach wyznaczonych przez normy prawne, a także czy Rektor uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy studenta dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. Ponadto zakres sądowej kontroli legalności decyzji uznaniowej rektora obejmuje ocenę, "czy organ podejmujący decyzję prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym decyzji mają swoje uzasadnienie w zebranym materiale dowodowym oraz czy dokonana ocena mieści się w ustawowych granicach" . Sąd administracyjny bada bowiem zgodność z prawem, a nie celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia w niej zawartego.

Zdaniem Sądu, w niniejszej sprawie organ rzetelnie rozważał, czy spełnione zostały przesłanki do zawieszenia skarżącej we wszystkich prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną.

W ocenie Sądu na podstawie okoliczności ustalonych w trakcie postępowania administracyjnego trafnie uznano, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa ponieważ w okolicznościach przedmiotowej sprawy zostały spełnione przesłanki do zawieszenia skarżącej.

Sąd zauważył też, że zaskarżona decyzja nie przesądza o winie skarżącej i nie jest tożsama z decyzją o skreśleniu z listy studentów. Natomiast stwierdzone i zważone okoliczności sprawy stanowiły zasadną podstawę do wydania zaskarżonej decyzji o zawieszeniu skarżącej we wszystkich prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną. Zaś zarzut niepoczynienia przez organ własnych ustaleń w przedmiocie uzasadnionego popełnienia przestępstwa przez skarżącą nie znajduje oparcia w przedstawionych aktach sprawy.

W konsekwencji Sąd nie stwierdził też zarzucanego przez skarżącą naruszenia przez organ art. 39 KPA, ponieważ organ doręczył zaskarżoną decyzję na wskazany adres do doręczeń korespondencji listem poleconym a dodatkowo (grzecznościowo) za pośrednictwem poczty e-mail, ponieważ skarżąca pozostawała z uczelnią w takim kontakcie.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na podstawie art. 151.PostAdmU, orzekł jak sentencji wyroku.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 marca 2022 r.**

**III SA/Kr 1790/21**

Skład sądu

Elżbieta Czarny-Drożdżejko

Janusz Kasprzycki

Katarzyna Marasek-Zybura (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 22 marca 2022 r. sprawy ze skargi M. K. na orzeczenie Uczelnianej Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu z dnia 13 października 2021 r. znak (...) w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej oddala skargę

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 13 października 2021 r., znak (...), Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna Ds. Studentów Uniwersytetu, po rozpoznaniu odwołania M. T. K. (dalej: skarżący) - studenta II roku studiów stacjonarnych, drugiego stopnia, na kierunku (...), nr albumu (...) - od orzeczenia Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu z dnia (...) 2021 r., na podstawie § 29 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2018 r. poz. 1882, dalej: rozporządzenie) w związku z art. 310 i art. 317 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478, z późn. zm., dalej: p.s.w.n.) oraz § 89 ust. 3 pkt 2 Statutu Uniwersytetu, stanowiącego załącznik do Uchwały Senatu nr 44/2020 z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie zmian w Statucie Uniwersytetu oraz przyjęcia tekstu jednolitego Statutu Uniwersytetu, utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu.

Powyższe orzeczenia zapadły w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Zgodnie z art. 310 i art. 317 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w związku z § 89 ust. 3 pkt 2 Statutu Uniwersytetu, w postępowaniu w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta, prowadzonym na skutek odwołania wniesionego przez skarżącego, orzeka Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów.

W sprawie skarżącego, orzeczeniem z dnia (...) 2021 r., Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów uznała, iż skarżący jest winny zarzucanego mu czynu, to jest naruszenia przepisów obowiązujących na uczelni, dotyczących przypisania sobie autorstwa fragmentów cudzego utworu w pracy magisterskiej: (...), napisanej pod opieką naukową prof. dr hab. R. P. (dalej: promotor), co zostało stwierdzone przez promotora w październiku 2020 r.

Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów orzekła, iż skarżący naruszył przepisy obowiązujące w uczelni, tj. § 12 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Studiów Wyższych (załącznik do Uchwały Senatu nr 45/2019 z 8 lipca 2019 r.) oraz § 16 ust. 2 Kodeksu Etyki Studenta UEK (załącznik do Uchwały Parlamentu Studenckiego nr 4/2012 z dnia 1 marca 2012 r.), popełniając czyn opisany w art. 287 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w § 29 ust. 10 Regulaminu Studiów Wyższych.

Równocześnie Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów wymierzyła karę dyscyplinarną zawieszenia we wszystkich prawach studenta na okres 1 roku.

Od orzeczenia Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów, zostało wniesione odwołanie skarżącego. W odwołaniu wniesiono o:

1. zmianę wydanego orzeczenia, polegającą na uznaniu skarżącego za niewinnego zarzucanego mu czynu,

2. przeprowadzenie dowodów wskazanych w treści odwołania,

3. w przypadku podtrzymania orzeczenia Komisji I Instancji, o zmianę wymierzonej kary poprzez jej obniżenie do 3 miesięcy i zaliczenie na jej poczet okresu toczącego się postępowania.

W odwołaniu skarżący zarzucił błąd w ustaleniach faktycznych przy ocenie zgromadzonego materiału dowodowego, oraz nierównomierną ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów i w konsekwencji rozstrzygnięcie kwestii wątpliwych wyłącznie na jego niekorzyść.

Po szczegółowym zapoznaniu się z odwołaniem, zgromadzonym materiałem dowodowym i jego wszechstronnej ocenie, po wysłuchaniu obrońcy obwinionego (obwiniony nie skorzystał z prawa głosu) oraz Rzecznika Dyscyplinarnego ds. Studentów, a także po dyskusji, Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów uznała, iż nie ma podstaw uzasadniających zmianę zaskarżonego orzeczenia, a tym samym Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów orzekła o utrzymaniu w mocy orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów wydanego w I Instancji.

W ocenie Uczelnianej Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów, Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów w postępowaniu w I instancji, w należytym porządku zebrała i dogłębnie oceniła cały materiał dowodowy w sprawie. Tym samym zarzut nierównomiernej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów organ uznał za bezpodstawny.

Skarżący w uzasadnieniu złożonego odwołania argumentował, iż jedynym dowodem w sprawie jest raport z Jednolitego Systemu Antyplagiatowego, odnoszący się do jego pracy magisterskiej. W rzeczywistości przywołany raport jedynie sygnalizuje podobieństwo rozpatrywanej pracy magisterskiej do treści innych opracowań i był podstawą do głębszej weryfikacji, która została przeprowadzona przez promotora pracy dr hab. R. P., prof. Uniwersytetu. Szczegółowa analiza tekstów, rozpatrywanej pracy magisterskiej oraz opracowań autorstwa M. P. i K. S. znajduje się w aktach sprawy. Po dokonaniu szczegółowej weryfikacji przywołanej analizy porównawczej, Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów podtrzymała zawarte w orzeczeniu wydanym w I Instancji przez Uczelnianą Komisję Dyscyplinarną ds. Studentów, stwierdzenie iż porównanie "to nie pozostawia wątpliwości, iż Obwiniony wykorzystał w swojej pracy obszerne fragmenty tych publikacji bez podania źródeł". Tym samym - odnosząc się do uzasadnienia zaprezentowanego w piśmie skarżącego z dnia 12 października 2021 r. - Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów stwierdziła, iż okoliczność naruszenia praw autorskich, została potwierdzona w toku przeprowadzonego przez Komisję Dyscyplinarną ds. Studentów postępowania w I Instancji.

Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów nie znalazła ponadto uzasadnienia, dla zaliczenia okresu toczącego się postępowania (zarówno I jak i II Instancji) na poczet kary, z uwagi na fakt, iż wobec skarżącego w tych postępowaniach, nie zostały zastosowane żadne środki o charakterze dyscyplinarnym, a orzeczenie nie podlegało wykonaniu.

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, na powyższą decyzję, wpłynęła skarga M. K. Zaskarżonej decyzji zarzucił on naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

a) art. 320 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, poprzez jego niezastosowanie - w zakresie odnoszącym się do przepisu art. 5 § 2 kodeksu postępowania karnego - przez organ administracji do rozstrzygnięcia odwołania skarżącego wniesionego pismem z dnia 7 czerwca 2021 r., i w konsekwencji utrzymanie w mocy orzeczenia organu I instancji uznającego skarżącego za winnego naruszenia przepisów porządkowych Uniwersytetu.

Zaskarżonej decyzji zarzucił także naruszenie przepisów postępowania:

a) art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej KPA), polegające na jego błędnej wykładni i oparciu orzeczenia na ustaleniach sprzecznych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami kodeksu postępowania karnego (art. 5 § 2).

b) art. 7 KPA, polegające na nieuwzględnieniu twierdzeń i wyjaśnień składanych przez skarżącego w toku postępowania.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia Uczelnianej Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu, a także uchylenie w całości, utrzymanego tym orzeczeniem w mocy, orzeczenia organu I instancji.

W ocenie skarżącego decyzje organu I i II instancji, stoją w oczywistej sprzeczności z art. 320 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, gdyż naruszają zastosowanie, przewidzianej tym przepisem zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego na zasadach kodeksu postępowania karnego, a to w konsekwencji doprowadziło do uznania skarżącego za winnego zarzuconego mu czynu, pomimo że przeprowadzone postępowanie nie wykazało z pewnością popełnienia przez niego zarzuconego mu czynu.

Wskazał przy tym, że swoje twierdzenie skarżący wywodzi wprost z orzeczenia organu I instancji, który uznał, że "przeprowadzone postępowanie dyscyplinarne pokazuje jednak, że - z bardzo dużym prawdopodobieństwem - Obwiniony naruszył również prawo wskazane w art. 16 pkt 1-3 Ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1231) przywłaszczając sobie autorstwo cudzego utworu".

Skarżący podniósł, że podstawową zasadą postępowania karnego (mającego bez wątpienia zastosowanie w przedmiotowej sprawie), jest przepis art. 5 § 2 kodeksu postępowania karnego, nakazujący rozstrzyganie wszelkich wątpliwości na korzyść oskarżonego (w tym wypadku obwinionego), a jednocześnie wywodzący, że wina oskarżonego ma być dowiedziona z pewnością i nie może budzić żadnych wątpliwości. Przytoczony fragment orzeczenia organu I instancji w sposób oczywisty wykazuje, że organ wydając swoje orzeczenie takiej pewności nie miał, albowiem posiadał jedynie wysokie prawdopodobieństwo przywłaszczenia sobie przez skarżącego cudzego utworu, a samo uprawdopodobnienie jest bezsprzecznie niewystarczające do stwierdzenia winy. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że skarżącemu poza przywłaszczeniem sobie cudzego utworu (fragmentów), nie zarzucono innego rodzaju niesamodzielnego napisania pracy (np. korzystania z niedozwolonej pomocy innych osób), a tym samym, skoro nie zostało dowiedzione owo przywłaszczenie cudzego utworu, nie było także możliwe uznanie skarżącego za winnego. Pomimo wniesionego odwołania, także organ II instancji oparł swoje orzeczenie o utrzymaniu decyzji organu I instancji, z naruszeniem przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w związku z kodeksem postępowania karnego. Zdaniem skarżącego niezrozumiała jest także argumentacja organu II instancji, który brak uwzględnienia odwołania argumentował m.in. tym, że organ I instancji dogłębnie przeprowadził postępowanie dowodowe, a jako tezę potwierdzającą winę skarżącego, przywołał fragment uzasadnienia, odnoszący się do niebudzącego wątpliwości wykorzystania przez skarżącego obszernych fragmentów cudzej pracy bez podania źródeł, pomimo że sytuację tą w sposób logiczny i spójny, skarżący wielokrotnie wyjaśniał, podając że korzystał z materiałów źródłowych tych co autorzy prac, których autorstwo miał sobie rzekomo przypisywać. Jednocześnie bezsprzecznym w przedmiotowej sprawie pozostawał fakt, podnoszony przez skarżącego podczas postępowania, że samo niedokładne oznaczenie cytowanych źródeł lub ich nieprecyzyjne opisanie, nie było wynikiem jego złej woli, i nie mogło stanowić podstawy do uznania za działanie zamierzone, a jako takie nie może podlegać przepisom dyscyplinarnym, co więcej twierdzenia takie potwierdzały zeznania świadka - dr M. P., Pełnomocnika Rektora ds. Systemu Antyplagiatowego, która w swoich zeznaniach wprost wskazywała na kluczową rolę promotora przy zwróceniu uwagi na stopień wrażliwości przy oznaczaniu cytowanych źródeł.

W ocenie skarżącego, zasadne było uznanie go za niewinnego i umorzenie wszczętego postępowania, gdyż zgromadzony materiał dowodowy nie wykazał popełnienia przez niego zarzuconego mu czynu.

W odpowiedzi Uczelniana Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu wniosło o oddalenie skargi, podtrzymując zajęte w sprawie stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329, dalej PostAdmU), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego w sposób, który miał wpływ na wynik sprawy, bądź przepisów postępowania w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także stosują środki określone w ustawie. Sąd administracyjny, zgodnie z art. 134 § 1 PostAdmU, rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a PostAdmU

Zgodnie z art. 3 § 3 PostAdmU kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę. Jednym z takich przepisów szczególnych jest art. 318 p.s.w.n., który stanowi, że od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej, służy skarga do sądu administracyjnego.

Zdaniem Sądu skarga nie jest uzasadniona.

Pierwszorzędne znaczenie dla oceny zaskarżonego orzeczenia Komisji odwoławczej pod kątem jego zgodności z prawem mają przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, zawarte w Rozdziale 2 Działu VII ustawy- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także, wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 321 p.s.w.n., przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia.

Stosownie do art. 307 ust. 1 p.s.w.n., student podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyn uchybiający godności studenta. Katalog kar dyscyplinarnych określony jest w art. 308 p.s.w.n., i są to:

1) upomnienie;

2) nagana;

3) nagana z ostrzeżeniem;

4) zawieszenie w określonych prawach studenta na okres do 1 roku;

5) wydalenie z uczelni.

Zgodnie z art. 312 ust. 3 p.s.w.n., w przypadku podejrzenia popełnienia przez studenta czynu, o którym mowa w art. 287 ust. 2 pkt 1-5, rektor niezwłocznie poleca przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. W przypadku skarżącego, jest to czyn opisany w art. 287 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., polegający na przywłaszczeniu sobie autorstwa albo wprowadzeniu w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania.

W ocenie Sądu, zgromadzony w postępowaniu materiał dowodowy uprawniał Uczelnianą Komisję Dyscyplinarną ds. Studentów Uniwersytetu do stwierdzenia, że porównanie pracy magisterskiej złożonej przez skarżącego, z dwoma opracowaniami: M. P., Międzynarodowe standardy ścigania handlu ludźmi i ochrony jego ofiar, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2014 oraz K. S., Przeciwdziałanie handlowi ludźmi w prawie międzynarodowym, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, nie pozostawia wątpliwości, iż skarżący wykorzystał w swojej pracy obszerne fragmenty tych publikacji bez podania źródeł. Wykorzystane przez skarżącego fragmenty cudzych publikacji obejmują 70 stron pracy magisterskiej liczącej łącznie 121 stron, zatem ok. 58% . Zarówno w pracy magisterskiej skarżącego, jak i w publikacjach M. P. i K. S. znajdują się zdania o takiej samej treści, ułożone w tej samej kolejności, poparte takimi samymi przypisami zarówno bibliograficznymi, jak i objaśniającymi, komentującymi fragmenty tekstu. Jednocześnie skarżący dokonał wielu drobnych zabiegów stylistycznych, które polegały głównie na wykorzystaniu synonimów oraz na zmianie szyku wyrazów w zdaniach. Skarżący, wprowadzając zmiany, dążył zatem do ukrycia tego, że nie jest autorem znaczących fragmentów pracy magisterskiej. Jak wskazano w orzeczeniu Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu, w swoim oświadczeniu z dnia 17 grudnia 2020 r., skarżący wskazał, że zbieżność jego pracy z wydanymi wcześniej publikacjami, wynika z ograniczonego zakresu literatury dotyczącej tematyki poruszanej w pracy magisterskiej, czemu przeczy bibliografia znajdująca się na końcu pracy magisterskiej, w której skarżący wymienił 175 pozycji, którą to liczbę, w przypadku pracy magisterskiej, należy uznać za bardzo dużą. Dodatkowo Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu zauważyła, że w tych częściach pracy dyplomowej skarżącego, w których jest ona zbieżna z publikacjami M. P. i K. S., skarżący w przypisach bibliograficznych wskazał znacznie ponad 100 publikacji w kolejności identycznej, jak w opracowaniach M. P. i K. S. W ocenie Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu, niemożliwe jest, aby taka zbieżność była dziełem przypadku. Jak podkreślił promotor, praca skarżącego, nie tylko zawierała rekonstrukcję historii handlu ludźmi, ale także typologie i zestawienia odnoszące się do tego zjawiska. Typologie i zestawienia, z natury rzeczy mają charakter autorski, co wyklucza tak daleko idącą zbieżność prac dwóch autorów, tworzących odrębnie swoje dzieła. Obwiniony oświadczył również, że wszelkie publikacje, z których skorzystał, zostały wymienione w pracy magisterskiej. Nie ma w niej jednak żadnego powołania na publikację K. S., natomiast publikacja M. P. z 2014 r., została wskazana we fragmencie, który jest kopią pracy K. S., K. S. bowiem w swojej publikacji, powoływał się na publikację M. P.

Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu, zgodziła się ze stanowiskiem skarżącego, że raport z Jednolitego Systemu Antyplagiatowego nie przesądza o tym, czy student przypisał sobie autorstwo czyjegoś utworu, wskazała jednak, że raport wskazuje, czy treść pracy magisterskiej jest podobna do treści innych opracowań i może być wskazówką dla promotora, że doszło do naruszeń ze strony piszącego pracę dyplomową. Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu wskazała dalej, że w opinii Pełnomocnik Rektora ds. Systemu Antyplagiatowego, praca skarżącego oraz publikacja M. P. mają bardzo zbliżoną strukturę - dotyczy to zarówno koncepcji, jak i zawartości rozdziałów. Jednocześnie Pełnomocnik podkreśliła, że osobą powołaną do ostatecznej weryfikacji pracy dyplomowej jest promotor, który stwierdził, że praca magisterska skarżącego jest nadużyciem oraz poinformował Dziekana Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Rektora o swoich podejrzeniach dotyczących postępowania skarżącego. W ocenie Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu, skarżący działał w pełni świadomie - zmiany redakcyjne bowiem nie mogły nastąpić przypadkowo - i dokonał modyfikacji w kopiowanych tekstach w celu ukrycia źródła pochodzenia tych teksów. Uczelniana Komisja Dyscyplinarna ds. Studentów Uniwersytetu wskazała, z czym Sąd się w pełni zgadza, że w przypadku przygotowywania pracy magisterskiej jest to działanie szczególnie naganne. Złożenie pracy magisterskiej jest warunkiem koniecznym uzyskania tytułu zawodowego magistra. Skarżący zatem chciał bezprawnie uzyskać taki tytuł przedkładając pracę magisterską, której znaczącej części nie napisał samodzielnie, wykorzystując publikacje innych autorów i ukrywając ten fakt. Jedyną okolicznością łagodzącą było sumienne wywiązywanie się skarżącego z wcześniejszych obowiązków studenta zarówno w trakcie studiów licencjackich, jak i magisterskich, z tego względu Komisja odstąpiła od wymierzenia najsurowszej kary, jaką jest wydalenie z uczelni.

Sąd kontrolując zaskarżone orzeczenie Komisji odwoławczej i poprzedzające je orzeczenie Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu, nie doszukał się podstaw uzasadniających jego uchylenie, gdyż nie doszło w kontrolowanym postępowaniu dyscyplinarnym do naruszenia przepisów p.s.w.n. oraz przepisów rozporządzenia, jak też odpowiednio stosowanych przepisów KPK.

W ocenie Sądu, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, stanowisko Komisji odwoławczej oraz Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Studentów Uniwersytetu jest uzasadnione.

Sąd wskazuje, iż w niniejszej sprawie zastosowanie znajdą poglądy Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedziane na gruncie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595), w których NSA wskazał, że sąd administracyjny, w ramach swej kognicji nie jest uprawniony do rozwiązywania merytorycznych sporów powstałych w świecie nauki (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 maja 2008 r. sygn. I OSK 212/08, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W zakresie kognicji sądu administracyjnego pozostaje wyłącznie zbadanie, czy w toku postępowania, nie doszło do naruszenia trybu postępowania dyscyplinarnego oraz KPA Zatem sąd administracyjny bada aspekty formalne postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonego orzeczenia (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 29 lipca 2011 r. sygn. I OSK 729/11 czy z dnia 17 grudnia 2010 r. sygn. I OSK 1700/10, opubl. w CBOSA).

Oceniając natomiast przebieg postępowania, Sąd nie stwierdził naruszeń prawa, które miałyby skutkować uchyleniem zaskarżonego orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 151 PostAdmU, Sąd oddalił skargę jako bezzasadną.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2022 r.**

**III SA/Gl 182/22 – wydalenie z uczelni – formułowanie zarzutu/wniosku**

Skład sądu

Aleksandra Żmudzińska

Anna Apollo (przewodniczący sprawozdawca)

Barbara Orzepowska-Kyć

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2022 r. sprawy ze skargi D. K. na orzeczenie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej (ds. studentów). Akademii Sztuk Pięknych w K. z dnia 29 listopada 2021 r. Nr (...) w przedmiocie kary dyscyplinarnej wydalenia z uczelni 1) uchyla zaskarżone orzeczenie oraz poprzedzające je orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej (ds. studentów). Akademii Sztuk Pięknych w K. z dnia 21 października 2021 r. Nr (...), 2) zasądza od Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej (ds. studentów). Akademii Sztuk Pięknych w K. na rzecz strony skarżącej 697 (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zaskarżonym orzeczeniem z 29 listopada 2021 r. sygn. akt (...) Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna (d.s. studentów). Akademii Sztuk Pięknych w K. (dalej określana jako Komisja Odwoławcza) działając na podstawie § 29 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarny i ich zatarcia (Dz.U. z 2018 r. poz. 1882, dalej określanego jako rozporządzenie) utrzymała w mocy orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej Akademii Sztuk Pięknych w K. uznające obwinionego studenta D. K. (dalej określanego jako student lub skarżący za winnego tego, że w okresie od października 2020 r. do maja 2021 r. dopuścił się czynu z art. 287 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 z późn. zm., dalej określanej skrótem PomSpołUw.i n. lub ustawa) w związku z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o Prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 z późn. zm., dalej określanej jako Prawo autorskie) - polegającego na przywłaszczeniu sobie autorstwa albo wprowadzeniu w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania, który to czyn stanowi naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz czyn uchybiający godności studenta i wymierzającą obwinionemu karę dyscyplinarną wydalenia z uczelni.

W uzasadnieniu orzeczenia ustaliła, że orzeczeniem z 21 października 2021 r. Komisja Dyscyplinarna (d.s. studentów). Akademii Sztuk Pięknych w K. uznała obwinionego studenta za winnego tego, że w okresie od października 2020 r. do maja 2021 r. dopuścił się czynu z art. 287 ust. 2 pkt 1 PomSpołUw.i n. w związku z art. 115 ust. 1 Prawo autorskie, polegającego na przywłaszczeniu sobie autorstwa albo wprowadzeniu w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania, który to czyn stanowi naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz czyn uchybiający godności studenta i wymierzyła mu karę dyscyplinarną wydalenia z uczelni.

W podsumowaniu uzasadnienia orzeczenia Komisja stwierdziła, że obwiniony przyznał się do winy. Oświadczył, w zakresie prac z przedmiotu rysunek i kompozycja, iż widzi podobieństwa we wszystkich, a następnie przyznał, że skopiowane są następujące prace: "pieski, dinozaur, królik, marchewka z nogami, z filmu praca, oraz ta praca z postacią charakterystyczną".

Wobec powyższego uznała, że:

1) obwiniony wielokrotnie dopuścił się zarzucanego mu czynu;

2) działał świadomie i z premedytacją:

a) regularnie kopiował w skali 1:1 prace rysunkowe pod względem stylistyki, tematyki, a także użytych środków technicznych;

b) piktogramy wykonane w ramach zajęć z przedmiotu podstawy projektowania, nie stanowią autorskich prac obwinionego. Każdy ze znaków przedstawionych w materiale dowodowym posiada cechy charakterystyczne, których odwzorowanie w danym układzie elementów nie może być przypadkowe. O przypadku można by mówić, gdyby chodziło o 1, maksymalnie 2 przykłady. W rozpatrywanej sprawie brak cech charakterystycznych dotyczy każdego z przedstawionych w materiale znaków.

Obwiniony w toku sprawy stwierdził, że widzi, iż jego postępowanie było błędne, ale klasyfikuje swojego postępowania w kategoriach wyłącznie zwykłego błędu, bez konsekwencji jakie wiążą się ze zdarzeniami/czynami naruszającymi prawa własności intelektualnej.

W ocenie Komisji można przyjąć, iż obwiniony działał odtwórczo, posiada umiejętności kopiowania cudzych rozwiązań, ale nie potrafi nadać indywidualnych cech, odróżniających przedstawione przez niego prace od prac innych osób.

Stwierdziła również, że w związku z ograniczeniem funkcjonowania uczelni publicznych, na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, prace studentów/zajęcia były prowadzone głównie w formie zdalnej i prowadzący zajęcia w czasie opracowywania prac jakie student przedkładał do korekty/zaliczenia nie mogli obserwować bezpośrednio procesu realizacji zadania przez danego studenta, jakby to miało miejsce w przypadku zajęć stacjonarnych. Student w czasie pracy zdalnej może korzystać bez wiedzy prowadzącego zajęcia z różnych innych źródeł, ale podkreślenia wymaga fakt, że czym innym jest szukanie inspiracji, próba zbadania jakie rozwiązania są stosowane w danym zakresie, ale nie można przekraczać granic dozwolonej inspiracji, a obwiniony bezsprzecznie przekroczył tę granicę.

W odwołaniu obwiniony student wnosił o uniewinnienie go od zarzutu ewentualnie wymierzenie innej łagodniejszej kary.

W uzasadnieniu podkreślił, że, wbrew stanowisku Komisji, piktogramy zwierząt wykonał samodzielnie, nie wzorował się na piktogramach znajdujących się w materiale porównawczym. Sam doszedł do finalnych rozwiązań, na dowód czego przedkłada prace dokumentujące twórczy proces. Natomiast w przypadku prac z rysunku i kompozycji przyznał, ze wzorował się na pracach, które znalazł w Internecie. Jednak jego zamiarem nie było przywłaszczenie sobie autorstwa cudzych prac. Zresztą przedstawił zbiór rysunków na których się wzorował. Dotyczy to prac "królik, jabłko, postać z podniesionymi rękami, tygrysa dinozaura, myszy i pokolorowanej twarzy.

Nie zgodził się także ze stanowiskiem Komisji, ze każda z jego prac stanowi dzieło podlegające Prawu autorskiemu. Na te okoliczność załączył do odwołania opinię prawna.

Wniósł o przesłuchanie świadków na okoliczność jego stosunku do podnoszonych wobec niego zarzutów oraz postępowania studentów i wykładowców w stosunku do niego.

W ocenie Komisji Odwoławczej ustalenia faktyczne będące podstawą przypisania obwinionemu winy potwierdziły naruszenie objęte zarzutem. Wobec czego podziela ona argumentację Komisji, iż zachowanie obwinionego nie może być w żaden sposób usprawiedliwione, zarówno co do treści, jak i formy.

Obwiniony wnioskował o przeprowadzenie dowodu z przesłuchań świadków, argumentując iż podczas postępowania przed Komisją nie zgłosił żadnych świadków, z uwagi na fakt, iż pozostali studenci bali się stanąć w jego obronie, obawiając się ewentualnych konsekwencji bronienia go wobec zarzutów prowadzących zajęcia.

W ocenie Komisji Odwoławczej nie było żadnych przeszkód, by wniosek o przesłuchanie świadków złożyć już na etapie postępowania wyjaśniającego lub postępowania dyscyplinarnego przed Komisja. Tożsamość świadków jest znana ściśle uprawnionym osobom pełniącym określoną rolę/funkcję w prowadzonym postępowaniu. Dany świadek może poznać tożsamość innego świadka tylko wtedy gdy sam świadek informuje innych o tym, świadkowie znają się, wspólnie: np. jak w tym przypadku dokonywali zgłoszenia, dostarczali informacji dot. stanu faktycznego w sprawie, uczestniczą w rozprawie, której jawność nie Jest wyłączona, przy sprawdzeniu obecności wezwanych na rozprawę.

Odnosząc się do dołączonych do odwołania materiałów Komisja Odwoławcza stwierdziła, że tzw. "proces projektowy" stude3nt powinien był złożyć już na etapie postępowania wyjaśniającego. Co zresztą uczynił. Jednak materiały złożone w czerwcu 2021 r. różnią się od tych dołączonych do odwołania. Nadto wskazują one na to, że student korzystał głównie z zewnętrznych źródeł dostępnych w przestrzeni publicznej. Podobnie jest w przypadku "procesu projektowego rysunku".

Z powyższego wynika, że student nie jest w stanie przedstawić procesu projektowego.

Rozpatrując kwestię pracy stacjonarnej Komisja Odwoławcza przyjęła, że w toku że prowadząca zajęcia z rysunku i kompozycji M. N. proponowała rozwiązanie ze stacjonarną pracą nad określonym zadaniem, ale termin zastosowania takiego rozwiązania nie został uzgodniony przez osoby zainteresowane. Zauważyła, że z wnioskiem o pracę stacjonarną obwiniony wystąpił dopiero 24 maja, a o tym że jego prace budzą uzasadnione podejrzenie wystąpienia określonego naruszenia wiedział już od kilku tygodni. Obwiniony posiadał wiedzę na temat tego, że jego prace są weryfikowane pod względem możliwości wystąpienia naruszeń, a i tak w maju 2021 r. przedstawił jako swoją pracę, skopiowaną pracę O. O.;

Odnosząc się do tezy obwinionego zawartej w odwołaniu, dotyczącej zeznań dr P. K., Komisja Odwoławcza zaznaczył, że świadek nie zeznał, iż obwiniony mógł wykonać projekty nieświadomie, tylko że możliwe jest wykonanie projektów podobnych, nie do końca świadomie. Projekt podobny to jednak projekt, który zawiera cechy twórczej działalności osoby, która go stworzyła i jedynie zauważalne są pewne cechy charakterystyczne z innego projektu. Jednak bezsprzecznie powstaje odrębny utwór i nie dochodzi do naruszenia praw autorskich innej osoby. W przypadku obwinionego nie można przyjąć, że projekty które przedstawił na zajęciach z podstaw projektowania powstały przez nieświadome skopiowanie rozwiązań z Internetu. Kopiowanie cudzych rozwiązań twórczych odbywa się wyłącznie świadomie. Obwiniony do korekty/oceny przedstawiał jako swoje projekty, które można znaleźć w Internecie, jego projekty nie posiadały cech indywidualnych, pozwalających uznać je za autorskie rozwiązania.

Z zeznań świadków wynika, że nikt praktycznie nie widział jak obwiniony realizuje proces projektowy, a sam obwiniony temu nie zaprzeczał w czasie przesłuchań.

Podsumowując Komisja Odwoławcza uznała, że żadna z treści przedstawionych we wskazanych powyżej załącznikach do odwołania nie wnosi nic nowego do sprawy, wręcz przeciwnie jeszcze mocniej potwierdza ustalenia poczynione przez Komisję Dyscyplinarną.

Obwiniony w ramach wykonywanych zadań na przedmiocie podstawy projektowania miał za zadanie:

- opracowanie znaku graficznego (piktogramu) zwierzęcia, poprzedzonego analizą jego cech charakterystycznych, różniących go od innych zwierząt, jego budowy, indywidualnych, charakterystycznych zachowań, środowiska życia/aktywności itp. i dokonanie wyboru tych elementów przeprowadzonej analizy, które pozwalają w jednoznaczny sposób określić o jakie zwierzę chodzi, a następnie

- dokonanie doboru środków wyrazu - graficznych, malarskich lub innych, spójnych i podkreślających takie cechy przedstawianego zwierzęcia, które pozwalają na prawidłową jego identyfikację przez odbiorcę. Zadanie powinno być wykonane, w taki sposób aby zauważalne były cechy estetyki przyjętej/wybranej) opracowanej przez danego studenta na potrzeby tego zadania/tematu, wynikające z indywidualnego charakteru, temperamentu graficznego i wrażliwości autora utworu.

Tym wymaganiom obwiniony nie sprostał. Odpowiedzialność za przedstawione do korekty/oceny prace ponosi ich twórca - obwiniony. Do korekty/oceny studenci mieli przedstawić autorskie rozwiązania, materiał zawierający zbiór inspiracji jest tylko punktem wyjścia do stworzenia przez studenta indywidualnego rozwiązania. Student nie może przedstawiać do oceny jako swoich prac tych, które były inspiracją, bez zastosowania rozwiązań twórczych powodujących, iż elementy utworu inspirowanego są zauważane w pracy studenta, ale nie stanowią jej jedynego elementu, nie są dominujące, a oprócz nich nie ma żadnych innych elementów twórczych. Świadome przekazanie przez obwinionego prac zbliżonych do prac innych osób, jak nazywa je obwiniony, w zaistniałym stanie faktycznym świadczy o tym, że chciał on sobie przypisać autorstwo cudzej pracy.

Podsumowując, podobnie jak komisja pierwszej instancji Komisja Odwoławcza stwierdziła, że:

1) obwiniony wielokrotnie dopuścił się zarzucanego mu czynu;

2) obwiniony działał świadomie i z premedytacją:

a) regularnie kopiował w skali 1:1 prace rysunkowe pod względem stylistyki, tematyki, a także użytych środków technicznych;

b) piktogramy wykonane w ramach zajęć z przedmiotu podstawy projektowania, nie stanowią autorskich prac obwinionego. Każdy ze znaków przedstawionych w materiale dowodowym posiada cechy charakterystyczne, których odwzorowanie w danym układzie elementów nie może być przypadkowe. O przypadku można by mówić, gdyby chodziło o 1, maksymalnie 2 przykłady. Tutaj sytuacji dotyczy każdego z przedstawionych w materiale znaków.

W konsekwencji, na podstawie § 29 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie.

W skardze skierowanej do sądu administracyjnego skarżący student, reprezentowany przez pełnomocnika, zaskarżając orzeczenie w całości zarzucił mu:

- naruszenie prawa materialnego, tj. art. 115 ust. 1 Prawa autorskiego w związku z art. 287 ust. 2 pkt 1 poprzez błędną wykładnię skutkującą bezzasadnym przyjęciem, że skarżący dopuścił się przywłaszczenia autorstwa lub wprowadzenia w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania.

- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 320 u.s.w i n. w związku z art. 438 pkt 4 KPK poprzez wymierzenie skarżącemu rażąco niewspółmiernej kary dyscyplinarnej, przekraczającej stopień winy skarżącego,

2. art. 320 u.s.w i n. w związku z art. 7 KPK poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów skutkujące błędem w ustaleniach faktycznych i bezzasadnym przyjęciu, że:

a. skarżący wielokrotnie dopuścił się czynu polegającego na przywłaszczeniu sobie autorstwa lub wprowadzeniu w błąd co do autorstwa całości lub części dzieła albo artystycznego0 wykonania,

b. skarżący był wielokrotnie informowany przez studentów oraz prowadzących zajęcia o zaistniałej sytuacji,

c. piktogramy wykonane w ramach zajęć z przedmiotu Podstawy projektowania nie stanowią autorskich prac skarżącego.

3. § 18 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia poprzez odmowę przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków na okoliczności wskazane we wniosku.

Na podstawie powyższych zarzutów wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz poprzedzającego go orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej z 21 października 2021 r.

W piśmie z 13 kwietnia 2022 r. pełnomocnik wniósł o zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

Uzasadniając zarzuty skargi pełnomocnik skarżącego przede wszystkim zarzucił obu Komisjom Dyscyplinarnym , iż nie wyjaśniły, czy praca studenta jest utworem oraz czy, w szczególności piktogramy są dziełem podlegającym ochronie prawnej. W jego ocenie utwór powinien stanowić rezultat działalności człowieka o charakterze kreacyjnym. Swój początek musi zawdzięczać wizji twórcy wykreowanej w jego umyśle. Dlatego twórczy nie będzie wytwór jego działania, który znał już wcześniej. Twórczy będzie tylko utwór obiektywnie nowy, niepowtarzalny, nierutynowy, wykazujący się samodzielnością istnienia.

W ocenie pełnomocnika skarżącego większość dzieł, które Komisja Odwoławcza uznała, ze doszło do przywłaszczenia praw autorskich nie spełnia przesłanek z art. 1 ust. 1 Prawa autorskiego. Komisja nie dokonała szczegółowej analizy przedstawionych jej prac, nie wykazała, że przedstawione do porównania piktogramy są wytworem człowieka , a nie sztucznej inteligencji.

Nadto, w świetle art. 115 ust. 1 Prawa autorskiego nie można przypisać winy komuś, kto nieświadomie stworzył dzieło podobne do innego. Sami prowadzący zdają sobie sprawę z tego, że w dobie Internetu student może zobaczyć w Internecie jakieś dzieło, a po czasie nieświadomie stworzyć coś podobnego. Nie można w tym przypadku mówić o plagiacie.

Wreszcie znaczna część przedstawionych w zestawieniu ilustracji, w ocenie pełnomocnika, była ilustracjami pokazywanymi wyłącznie podczas korekt a nie były to prace oddawane na zaliczenie.

Wobec powyższego, skoro skarżący samodzielnie wykonał piktogramy, współpracował w wyjaśnianiu sprawy, to nawet przy założeniu, że nieświadomie dopuścił się powtórzenia cudzego pomysłu, orzeczona wobec niego kara jest zbyt surowa.

W odpowiedzi na skargę Komisja Odwoławcza wniosła o jej oddalenie. W całości podtrzymała swoje stanowisko w sprawie. W uzasadnieniu odpowiedzi wskazał autorów niektórych piktogramów, które w ocenie Komisji skopiował skarżący.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na akceptację.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 239, z późn. zm.), zwanej dalej PostAdmU, sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej, która w myśl przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 137), jest dokonywana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne orzekają ponadto w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową, i stosują środki określone w tych przepisach, co wynika z art. 3 § 3 PostAdmU

Taką ustawą szczególną jest ustawa Prawo o szkolnictwie wyższymi i nauce. Przepis art. 318 ustawy stanowi, że od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej służy skarga do sądu administracyjnego.

W świetle przywołanych wyżej przepisów obowiązującego prawa, orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej nie są, podobnie jak orzeczenia komisji dyscyplinarnych, decyzjami administracyjnymi ani nawet aktami administracyjnymi. Nie są one wydawane w trybie przepisów postępowania administracyjnego, ale w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego, do którego odsyła art. 320 ustawy. Oznacza to, że odwoławcza komisja dyscyplinarna orzeka na podstawie przepisów omawianej ustawy o szkolnictwie wyższym, a w sprawach w niej nieuregulowanych w trybie odpowiednio stosowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego. Przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej jest ocena przez Sąd prawidłowości prowadzenia przez organy postępowania dyscyplinarnego oraz zgodności z prawem zapadłego w tym postępowaniu orzeczenia. Kontrola ta obejmuje ocenę, czy poczynienie ustaleń faktycznych nastąpiło zgodnie z prawem i zasadami oceny materiału dowodowego oraz czy w świetle przypisanych skarżącemu czynów prawidłowe było zakwalifikowanie przewinienia jako plagiat i jako naruszającego godność studenta w rozumieniu art. 287 ust. 2 pkt 1 u.s.w.i n., a także, czy w ramach zastrzeżonej komisjom dyscyplinarnym niezawisłości w zakresie orzekania i samodzielności rozstrzygania wszelkich zagadnień faktycznych i prawnych przyjęty wymiar kary mieści się w tych granicach.

Dokonując kontroli zgodnie z powołanymi wyżej kryteriami uznać należy, że skarga jest zasadna, gdyż zaskarżone orzeczenie narusza prawa w stopniu uzasadniającym jego uchylenie. Zgodnie bowiem z art. 145 § 2 w zw. z § 1 PostAdmU w zw. z art. 150 PostAdmU sąd orzeka o uchyleniu orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej tylko w razie zaistnienia istotnych wad w przeprowadzonym postępowaniu, jeżeli mogły one mieć wpływ na wynik sprawy, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania lub w wypadku naruszenia przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Na wstępie należy podnieść, że w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych wobec studentów, niezależnie od stadium postępowania, mają zastosowanie przepisy wyżej wymienionych trzech aktów prawnych: ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, rozporządzenia z 28 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów a także sposobu wykonania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia. oraz Kodeksu postępowania karnego (w skrócie: KPK). Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 27 lutego 2001 r. sygn. K22/00 stwierdził że "deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym" (por. wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K. 22/00).

Sąd podkreśla, że w zakresie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej ustawa zawiera samodzielne regulacje materialnoprawne stanowiące podstawę do wydania orzeczenia dyscyplinarnego i nie odsyła do stosowania, nawet posiłkowego, przepisów prawa karnego. Prawną podstawę w tej sprawie stanowi 307 ust. 1 ustawy przewidujący odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności studenta oraz art. 308 ustawy, na podstawie którego wymierzana jest kara. Ustalenie okoliczności, które składają się na rodzaj czynu następuje najpierw na etapie postępowania wyjaśniającego, a następnie przed komisją dyscyplinarną, które określają dany czyn na potrzeby tego postępowania, często posiłkując się kodeksowymi nazwami typów czynów zabronionych. Organ ten nie ma jednak w żadnym wypadku legitymacji w sprawie ścigania przestępstw z Kodeksu karnego, ani przyjmowania kwalifikacji na podstawie tej ustawy.

Konkludując materialnoprawną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej studenta stanowi zatem wyłącznie przepis art. 307 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Zgodnie z którym za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni oraz za czyny uchybiające godności studenta student ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną. Tak zdefiniowane przewinienie dyscyplinarne, w postaci czynu uchybiającego godności studenta nie ma swego odpowiednika w katalogu przepisów prawa karnego, co nie wyłącza, iż okoliczności faktyczne dające podstawę do konstrukcji czynu "uchybiającego godności studenta", zarazem mogą wchodzić w przedmiotowy zakres znamion innego czynu będącego przestępstwem lub wykroczeniem. W przypadku czynu zarzuconemu skarżącemu z art. 287 ust. 2 pkt 1 u.s.w. i n. polegającemu na "przywłaszczeniu sobie autorstwa albo wprowadzeniu w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania" opis znamion wyczerpuje także znamiona przestępstwa z art. 115 ust. 1 ustawy Prawie autorskim i prawach pokrewnych. W świetle wyżej przedstawionych rozważań zarówno Rzecznik Dyscyplinarny we wniosku o ukaranie skarżącego jak i obie Komisje Dyscyplinarne nie miały podstaw prawnych do formułowania zarzutu i przypisywania skarżącemu popełnienia czynu z art. 287 ust. 2 pkt 1 u.s.w. i n. w związku z art. 115 ust. 1 Prawa autorskiego. Nie były uprawnione do oceny, czy student dopuścił się przestępstwa, czy też nie.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wniosek o ukaranie studenta, kierowany do komisji dyscyplinarnej powinien m.in. zawierać dokładne określenie zarzucanego czynu, ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia. Dokładne określenie zarzutu zakreśla granice postępowania dyscyplinarnego a jednocześnie umożliwia obwinionemu podjęcie obrony, odniesienie się do konkretnych kwestii. Nie jest przy tym istotne, czy z tej możliwości skorzysta, czy też nie.

Zarzut sformułowany przez Rzecznika Dyscyplinarnego we wniosku z 11 sierpnia 2008 r. tego wymogu nie spełnił. Oprócz wskazania czasu ograniczył się do przytoczenia treści przepisu, stawiając studentowi m.in. zarzut wprowadzenia w błąd co do artystycznego wykonania, który był nieadekwatny do zawartych w uzasadnieniu wniosku argumentów. Nie ma miejsca, a przede wszystkim sposobu i okoliczności popełnienia zarzucanego czynu, czyli tego kiedy, jakie rysunki, piktogramy w jakich okolicznościach skopiował i przedstawił jako własne. Należało opisać czyn, a nie przytoczyć treść normy prawnej, która penalizuje opisane w niej zachowania. Także uzasadnienie wniosku jednoznacznie nie wskazuje, które prace, w ocenie Rzecznika Dyscyplinarnego, objęte są zarzutem plagiatu. Załączenie prac do wniosku nie jest tożsame z ich oceną.

Z kolei Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej bez zastrzeżeń przyjął wniosek. Chociaż w świetle § 13 ust. 2 rozporządzenia powinien był wezwać Rzecznika Dyscyplinarnego do uzupełnienia braków wniosku w terminie 7 dni. Tego jednak nie uczynił. W konsekwencji wadliwie skonstruowany zarzut został powielony w orzeczeniu Komisji i wbrew § 23 pkt 4 rozporządzenia. W efekcie z rozstrzygnięcia nie wynika za co konkretnie został ukarany skarżący, za skopiowanie jakich rysunków, piktogramów i ewentualnie na czyją szkodę.

Z odpowiedzi na skargę wynika, że w odniesieniu do kilku pierwowzorów rysunków Komisja poznała ich autorów. Niestety nie uczyniła tego w ramach postępowania dyscyplinarnego, a ono jest przedmiotem oceny Sądu.

Niedostatków zarzutu nie uzupełniają uzasadnienia orzeczeń obu Komisji, które obszernie omawiają kwestie plagiatu, kopiowania przez studenta piktogramów, ich podobieństwa do pierwowzorów, tyle tylko, że z uzasadnienia tych orzeczeń nie wynika jasno, o jakie rysunki chodzi. Orzeczenie dyscyplinarne, a tak uczyniła Komisja Dyscyplinarna, nie może odsyłać do materiału porównawczego tylko musi go omawiać. Nawet jeśli dla członków komisji podobieństwo jest oczywiste, to nie zwalnia ich to z obowiązku dokładnego omówienia tego zagadnienia w uzasadnieniu orzeczenia z odniesieniem się do konkretnych prac. Brak takich szczegółów w orzeczeniu Komisji narusza prawo obwinionego do obrony, bo nie do końca wie do czego ma się odnieść. Uniemożliwia także Sądowi ocenę, czy zarzut przypisany skarżącemu został poprawnie dowiedziony.

Z uzasadnień orzeczeń obu instancji nie można także wywieść, czy prace, które były przedmiotem oceny są pracami studenta powstałymi w fazie ich tworzenia, czy też ich ostatecznymi wersjami poddanymi ocenie prowadzących zajęcia w celu zaliczenia zajęć. W ocenie Sądu, tylko w przypadku prac przedstawionych do oceny, jako ostateczne wersje, można mówić o podobieństwie do innych prac, o ukrytym lub jawnym plagiacie, czy wreszcie o utworze inspirowanym.

Zgodnie z § 23 pkt 6 rozporządzenia uzasadnienie orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej i faktycznej orzeczenia. Rozumienie zawartej w przywołanym przepisie normy w praktyce orzeczniczej jest utrwalone, i to w zasadzie we wszystkich procedurach. Przeto nie ma potrzeby szczegółowego omawiania tego zagadnienia, poza stwierdzeniem, że wyjaśnienie podstawy faktycznej oznacza wskazanie faktów, jakie uznano za udowodnione, z czym łączy się omówienie przyczyn, dla których jedne z dowodów uznano za wiarygodne, a innym tej cechy odmówiono. Wyjaśnienie zaś podstawy prawnej oznacza przytoczenie i wykazanie spełnienia przesłanek przepisu prawa (najczęściej) materialnego, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia, w wyniku jego subsumcji pod ustalony stan faktyczny. Uzasadnienie orzeczenia organu odwoławczego w zasadzie żadnego z tych elementów nie wyczerpało. Zatem z powodu braków w sferze faktograficznej, oceny wiarygodności dowodów oraz braku rozważenia wszystkich okoliczności sprawy, jak też wyjaśnienia podstawy prawnej, a ściślej powiązania wywodu Komisji nt. plagiatu z normą art. 287 ust. 2 pkt 1 u.s.w.i n., uchylało się spod oceny legalności. Poza tym zabrakło w nim ustosunkowania się do wszystkich okoliczności podniesionych w odwołaniu, co jest obowiązkiem organu wynikającym z art. 433 § 2 KPK w związku z art. 320 u.s.w. i n.

Fakt, że skarżący na rozprawie przed Komisją Dyscyplinarną przyznał, że wymienione w protokole z rozprawy rysunki są podobne do okazanych mu pierwowzorów i że popełnił błąd, nie zwalniał Komisji z poprawnego sformułowania zarzutów, prawidłowego opisania w orzeczeniu czynu, którego popełnienie przypisano skarżącemu i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Wreszcie zgodnie z art. 315 ust. 2 u.s.w. i n. w przypadku, gdy rzecznik dyscyplinarny do spraw studentów wnosi o orzeczenie kary wydalenia z uczelni a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę z urzędu spośród nauczycieli akademickich lub studentów uczelni.

Niewątpliwie w rozpatrywanej sprawie rzecznik dyscyplinarny nie wnosił o wymierzcie skarżącemu najsurowszej kary. Jednak taka kara została orzeczona przez Komisję Dyscyplinarną.

Zgodnie z § 31 rozporządzenia do postępowania przed komisją odwoławczą w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed komisja dyscyplinarna. Zatem, w ocenie Sądu, w przypadku wymierzenia przez komisję dyscyplinarną, tak jak w rozpatrywanej sprawie, kary wydalenia z uczelni obwiniony w postępowaniu odwoławczym powinien mieć zapewniony udział jego obrońcy. Jeśli sam go nie wskazał, przewodniczący składu orzekającego w tym postępowaniu powinien go wyznaczyć zgodnie z art. 315 ust. 2 PomSpołUw. i n. Skarżącemu, który sam obrońcy nie wskazał, nie wyznaczono obrońcy z urzędu, czym naruszono jego prawo do obrony.

W świetle powyższego za przedwczesne należy uznać rozważanie zarzutów skargi dotyczących niewspółmierności orzeczonej kary w sytuacji, gdy procedowano w sprawie z naruszeniem przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, w tym wymiar kary.

W ocenie sądu wykonanie prawomocnie orzeczonej kary czyli skreślenie studenta z listy studentów nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym ocenie sądu poddane jest prawomocne orzeczenie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej orzekające karę wydalenia studenta z uczelni, a ścisłej utrzymujące w mocy orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej orzekające taką karę.

Dlatego na podstawie art. 150 w związku z art. 145 § 1 pkt 1c PostAdmU oraz art. 135 PostAdmU uchylono zaskarżone orzeczenie oraz poprzedzające je orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej z 21 października 2021 r.

Ponownie rozpatrując sprawę Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej najpierw doprowadzi do poprawnego sformułowania przez Rzecznika Dyscyplinarnego zarzutu we wniosku o ukaranie studenta. Dopiero na podstawie poprawionego wniosku możliwe będzie prawidłowe przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Zaś w orzeczeniu kończącym postępowanie przez Komisją Dyscyplinarną, w przypadku uznania obwinionego za winnego, zostanie dokładnie określony czyn mu przypisany ze wskazaniem czasu, miejsca i okoliczności jego popełnienia.

Także, zależnie od okoliczności, wyżej omówionych, rozważy udział w postępowaniu dyscyplinarnym, obrońcy obwinionego wyznaczonego z urzędu, jeśli obwiniony nie wskaże obrońcy w wyboru.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 PostAdmU

**Decyzje o zawieszeniu w prawach studentów – uchylenie w trybie art. 154 k.p.a.**

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2019 r. III SA/Lu 498/19**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Marcinowski (spr.).

Sędziowie WSA: Jerzy Drwal, Robert Hałabis.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 grudnia 2019 r. sprawy ze skargi D. C. na decyzję Rektora Uniwersytetu Medycznego z dnia (...) lipca 2019 r. nr (...) w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta

I. uchyla zaskarżoną decyzję;

II. zasądza od Rektora Uniwersytetu Medycznego na rzecz D. C. kwotę 680 zł (sześćset osiemdziesiąt złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie faktyczne**

W dniu 9 listopada 2017 r. do Rektora Uniwersytetu Medycznego wpłynęło pismo Prokuratury Krajowej Podkarpackiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji (dalej jako "Prokuratura Krajowa") o zastosowaniu w stosunku do D. C. (dalej jako "skarżący") - studenta piątego roku kierunku farmacja przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie Wydział II Karny, od dnia 1 września 2017 r., środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym sygn. akt PK VI WZ Ds.23.2016.

W związku z powyższym, postanowieniem z dnia (...) listopada 2017 r., Rzecznik Dyscyplinarny do spraw Studentów Uniwersytetu Medycznego (dalej jako "rzecznik dyscyplinarny") wszczął postępowanie wyjaśniające, na podstawie [§ 5 ust. 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17318770?unitId=par(5)ust(1)&cm=DOCUMENT) rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego wobec studentów (Dz. U. Nr 236, poz. 1707) - zwanego dalej "rozporządzeniem z dnia 6 grudnia 2006 r.", w związku z [art. 216 ust. 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(216)ust(1)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm. - dalej jako "P.s.w."). Postanowieniem z dnia (...) stycznia 2018 r., postępowanie wyjaśniające zostało zawieszone, z uwagi na zastosowanie wobec skarżącego tymczasowego aresztowania. Postanowieniem z dnia (...) kwietnia 2018 r. rzecznik dyscyplinarny podjął zawieszone postępowanie.

Rzecznik dyscyplinarny wezwał skarżącego do złożenia wyjaśnień. W dniu 16 kwietnia 2018 r. skarżący oświadczył, że nie przyznaje się do postawionych mu zarzutów i odmówił składania wyjaśnień do czasu prawomocnego zakończenia prowadzonego postępowania karnego.

Postanowieniem z dnia (...) maja 2018 r., rzecznik dyscyplinarny ponownie zawiesił postępowanie wyjaśniające do czasu zakończenia postępowania przygotowawczego.

Ostateczną decyzją z dnia (...) listopada 2018 r., nr (...), Rektor Uniwersytetu Medycznego (dalej jako "organ") zawiesił skarżącego w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez Komisję Dyscyplinarną dla Studentów Uniwersytetu Medycznego.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia organ wskazał, że zgodnie z [art. 312 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/18750400?unitId=art(312)ust(5)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668 z późn. zm. - dalej jako "P.s.w.n."), w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną.

Prokuratura Krajowa prowadzi śledztwo przeciwko skarżącemu, podejrzanemu o popełnienie przestępstwa z [art. 258 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16798683?unitId=art(258)par(1)&cm=DOCUMENT) k.k., które nie zostało dotychczas zakończone. Zdaniem organu, zawieszenie skarżącego w prawach studenta jest celowe, gdyż jako student dopuścił się naruszenia porządku dyscyplinarnego, które nie licuje z godnością studenta. Ponadto, z uwagi na rodzaj przestępstwa jest wysoce prawdopodobne skazanie studenta przez sąd powszechny, a tym samym orzeczenie przez komisję dyscyplinarną kary wydalenia z uczelni. Istnieje również niebezpieczeństwo, że student ukończy studia przed zapadnięciem orzeczenia komisji. Zawieszenie studenta jest niezbędne dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w uczelni i wymaga tego jej dobre imię.

Pismem z dnia 17 maja 2019 r., które wpłynęło do organu w dniu 7 czerwca 2019 r., skarżący wniósł, powołując się na [art. 154 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(154)par(1)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), dalej jako "k.p.a.", o uchylenie powyższej decyzji oraz zlecenie Rzecznikowi Dyscyplinarnemu podjęcia i kontynuowania zawieszonego postępowania.

Pismem z dnia (...) lipca 2019 r., organ odmówił uchylenia decyzji z dnia (...) listopada 2018 r. oraz zlecenia Rzecznikowi Dyscyplinarnemu podjęcia i kontynuowania zawieszonego postępowania. W uzasadnieniu decyzji organ podniósł, że istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez skarżącego przestępstwa, powtarzając w tym zakresie argumentację zawartą w decyzji z dnia (...) listopada 2018 r. Wskazał ponadto, że decyzja z dnia (...) listopada 2018 r. nie jest elementem postępowania wyjaśniającego, jest decyzją wewnątrzzakładową i nie mają do niej zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego czy Kodeksu postępowania karnego. Decyzja została podjęta w czasie obowiązywania ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, na podstawie [art. 312 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/18750400?unitId=art(312)ust(5)&cm=DOCUMENT) tej ustawy i tylko te przepisy mają zastosowanie w niniejszej sprawie. Przepisy te nie przewidują odwołania od decyzji rektora. Organ wyjaśnił również, że wcześniejsze zawieszenie studenta w jego prawach było niecelowe, z uwagi na tymczasowe aresztowanie i urlop dziekański.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie pełnomocnik skarżącego wniósł o uchylenie decyzji z dnia (...) lipca 2019 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że zaskarżone pismo nie spełnia wymogów rozstrzygnięcia, o którym mowa w [art. 154 § 2](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(154)par(2)&cm=DOCUMENT) k.p.a., wniósł o potraktowanie pisma jako skargi na bezczynność Rektora Uniwersytetu Medycznego i wydanie wyroku w trybie [art. 149](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16982717?unitId=art(149)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) - dalej jako "p.p.s.a."

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie [art. 7](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(7)&cm=DOCUMENT), [art. 8](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(8)&cm=DOCUMENT), [art. 77](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(77)&cm=DOCUMENT), [art. 80](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(80)&cm=DOCUMENT) i [art. 81](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(81)&cm=DOCUMENT) k.p.a., poprzez:

- naruszenie [art. 299](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/18750401?unitId=art(299)&cm=DOCUMENT) ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669 z późn. zm.), wyrażające się w zastosowaniu do rozstrzygnięcia sprawy przepisów P.s.w., podczas gdy należało stosować przepisy P.s.w.n.;

- naruszenie [§ 4](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17318770?unitId=par(4)&cm=DOCUMENT) rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2006 r., poprzez zaakceptowanie postanowienia Rzecznika dyscyplinarnego z dnia (...) maja 2018 r. o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego do czasu prawomocnego zakończenia sprawy wszczętej przez Prokuraturę Krajową w sytuacji, gdy maksymalny czas trwania postępowania wyjaśniającego nie może przekroczyć 12 tygodni;

- naruszenie [art. 214 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(214)ust(5)&cm=DOCUMENT) P.s.w., poprzez niepoczynienie własnych merytorycznych ustaleń faktycznych w przedmiocie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przez skarżącego i w konsekwencji bezpodstawne zawieszenie go w prawach studenta. Samo uzyskanie informacji z Prokuratury Krajowej stanowi jedynie źródło informacji do poczynienia własnych ustaleń faktycznych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie.

**Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Rozdział 6 P.s.w. zawiera przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów. Zawieszenie studenta w prawach studenta uregulowano w [art. 214 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(214)ust(5)&cm=DOCUMENT) tego rozdziału. Zgodnie z tym przepisem - w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez studenta przestępstwa, rektor jednocześnie z poleceniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego może zawiesić studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną. Zawieszenie studenta w jego prawach jest elementem postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, o czym świadczy m.in. umiejscowienie tej regulacji w rozdziale dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów oraz sama treść przepisu [art. 214 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(214)ust(5)&cm=DOCUMENT) P.s.w. Istnieje ścisły związek między podejrzeniem popełnienia przestępstwa a zawieszeniem studenta w prawach studenta oraz wszczęciem postępowania wyjaśniającego i ewentualnie później dyscyplinarnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt [III SA/Lu 104/13](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/521420033?cm=DOCUMENT)).

Wbrew twierdzeniu organu - zawieszenie w prawach studenta nie stanowi aktu wewnątrzzakładowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt [I OSK 1383/15](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/522083529?cm=DOCUMENT)).

Przepisy P.s.w. obowiązywały do dnia 30 września 2018 r. Aktualnie, zawieszenie w prawach studenta uregulowano w [art. 312 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/18750400?unitId=art(312)ust(5)&cm=DOCUMENT) P.s.w.n., który ma prawie identyczne brzmienie, jak [art. 214 ust. 5](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(214)ust(5)&cm=DOCUMENT) P.s.w. P.s.w.n. weszło w życie z dniem 1 października 2018 r.

Należy jednak zwrócić uwagę, że stosownie do art. 299 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. ustawy przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów oraz postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej doktorantów są prowadzone do czasu ich zakończenia na podstawie przepisów dotychczasowych.

Skoro w przedmiotowej sprawie rzecznik dyscyplinarny wszczął postępowanie wyjaśniające wobec skarżącego postanowieniem z dnia (...) listopada 2017 r., a postępowanie to nie zostało dotychczas zakończone, to zgodnie z powyższym unormowaniem - postępowanie w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej skarżącego powinno być prowadzone do czasu jego zakończenia, w oparciu o przepisy dotychczasowe, tj. przepisy P.s.w. oraz rozporządzenia z dnia 6 grudnia 2006 r. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. akt [III SA/Łd 341/19](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/522808315?cm=DOCUMENT).

Z akt sprawy wynika, że skarżąca pismem z dnia 17 maja 2019 r. zażądała, na podstawie [art. 154 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(154)par(1)&cm=DOCUMENT) k.p.a., wszczęcia postępowania w sprawie uchylenia ostatecznej decyzji Rektora Uniwersytetu Medycznego w z dnia (...) listopada 2018 r., nr (...).

W myśl [art. 207 ust. 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(207)ust(1)&cm=DOCUMENT) P.s.w. - do decyzji, o których mowa w art. 169 ust. 10 i 11 oraz art. 196 ust. 3, decyzji podjętych przez organy uczelni, kierownika studiów doktoranckich lub dyrektora jednostki naukowej w indywidualnych sprawach studentów i doktorantów, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego i doktoranckiego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego.

Organ, będąc związany żądaniem skarżącej powinien zatem rozważyć, czy zachodzą przesłanki do wzruszenia wspomnianej decyzji na podstawie [art. 154 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(154)par(1)&cm=DOCUMENT) k.p.a., w myśl którego - decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Mimo, że rozstrzygnięcie żądania skarżącej zawarte w piśmie Rektora Uniwersytetu Medycznego z dnia (...) lipca 2019 r., nr (...) nie zawiera nazwy decyzja, to owo pismo nosi wszelkie znamiona nakazujące traktować je jako decyzję administracyjną, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w [art. 107 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(107)par(1)&cm=DOCUMENT) k.p.a. Rozstrzyga ono bowiem w sposób władczy wnioski zawarte w podaniu skarżącej, bowiem właściwy organ:

1) odmówił uchylenia własnej decyzji z dnia (...) listopada 2018 r.;

2) odmówił wydania stosownego polecenia rzecznikowi dyscyplinarnemu.

Ponadto zostało wydane i podpisane przez organ właściwy do załatwienia sprawy oraz wskazuje adresata.

Rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej jest decyzją, jeśli tylko zawiera minimum elementów niezbędnych do jego zakwalifikowania jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt [SA 1163/81](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/520104379?cm=DOCUMENT) - OSPiKA 1982, nr 9-10, poz. 169).

Powyższe stanowisko jest utrwalone w judykaturze. Podkreśla się również, że niezbędnym elementem prawidłowo wydanej decyzji administracyjnej jest przede wszystkim jej rozstrzygnięcie, czyli władcze ukształtowanie określonego stosunku administracyjnoprawnego. Jest to jeden z tych elementów składowych decyzji, bez którego decyzja nie może istnieć. Treść rozstrzygnięcia jest zawsze związana z przedmiotem postępowania i w sposób władczy ingeruje w sferę praw i obowiązków adresata.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela ww. stanowisko.

Mimo negatywnego rozpatrzenia podania, organ zupełnie nie rozważał, czy spełnione zostały przesłanki do wzruszenia decyzji ostatecznej, na podstawie [art. 154 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(154)par(1)&cm=DOCUMENT) k.p.a. Oznacza to, że zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem [art. 7](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(7)&cm=DOCUMENT), [art. 77 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(77)par(1)&cm=DOCUMENT), [art. 80](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(80)&cm=DOCUMENT) oraz [art. 107 § 3](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(107)par(3)&cm=DOCUMENT) k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponownie rozpoznając sprawę, organ dostosuje się do wskazań zawartych w uzasadnieniu i wyda odpowiednią decyzję, stosowną do poczynionych ustaleń. Na mocy art. 207 ust. 1 P. s.w., w związku z art. 299 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. ustawy przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, przy rozpatrywaniu wniosku skarżącego z dnia 17 maja 2019 r. odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy k.p.a., w tym przepisy zamieszczone w Rozdziale 13.

Odnosząc się do wniosku organu o odrzucenie skargi, uznać trzeba, że jest on niezasadny. Jak wcześniej wykazano, zaskarżone rozstrzygnięcie ma znamiona decyzji administracyjnej, które podlega kontroli sądowej pod względem zgodności z prawem. Stosownie do [art. 207 ust. 2](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/17215286?unitId=art(207)ust(2)&cm=DOCUMENT) P.s.w. - decyzje wydawane przez rektora w pierwszej instancji są ostateczne. W takim przypadku stosuje się odpowiednio [art. 127 § 3](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16784712?unitId=art(127)par(3)&cm=DOCUMENT) k.p.a., a zatem strona niezadowolona z decyzji rektora może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

W myśl [art. 52 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16982717?unitId=art(52)par(1)&cm=DOCUMENT) p.p.s.a., skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (§ 2). Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest konsul (§ 3). Skarżąca wniosła w niniejszej sprawie skargę, bez skorzystania z wniosku o ponowne rozpatrzenia sprawy, w ustawowym terminie określonym w [art. 53 § 1](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16982717?unitId=art(53)par(1)&cm=DOCUMENT) p.p.s.a. (niesporne).

Z tych względów należało orzec jak w sentencji, na podstawie [art. 145 § 1 pkt 1 lit. c](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16982717?unitId=art(145)par(1)pkt(1)lit(c)&cm=DOCUMENT) p.p.s.a. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania uzasadnia [art. 200](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/16982717?unitId=art(200)&cm=DOCUMENT) p.p.s.a. Na zasądzoną kwotę kosztów postępowania składają się: 200 zł tytułem uiszczonego wpisu, 480 zł tytułem wynagrodzenia adwokata przyznane na podstawie [§ 14 ust. 1 pkt 1 lit. c](https://sip-1lex-1pl-100078ah50867.han3.uci.umk.pl/#/document/18236070?unitId=par(14)ust(1)pkt(1)lit(c)&cm=DOCUMENT) rozporządzenia Ministra sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800).

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 kwietnia 2021 r.**

**III SA/Lu 32/21**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Sędziowie: Agnieszka Kosowska, Anna Strzelec (spr.).

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Marcinowski, Sędziowie Asesor sądowy WSA Agnieszka Kosowska, Sędzia WSA Anna Strzelec (sprawozdawca), po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi U. C. O. na decyzję Rektora Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w L. z dnia (...) listopada 2020 r. nr (...) w przedmiocie zwieszenia w prawach studenta oddala skargę.

**Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 lutego 2021 r.**

**III SA/Lu 32/21**

**Niewykazanie okoliczności uzasadniających zawieszenie wykonywania decyzji w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta – OCHRONA TYMCZASOWA**

TEZA aktualna

W uzasadnieniu wniosku skarżąca powołała się na okoliczność, że wykonanie decyzji wiąże się z uniemożliwieniem ukończenia studiów w terminie. Powołane przez skarżącą we wniosku okoliczności nie mogą stanowić podstawy do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Każda decyzja administracyjna niekorzystna dla strony pociąga za sobą jakąś dolegliwość. Decyzja o zawieszeniu w prawach studenta niewątpliwie rodzi tego rodzaju skutki, bowiem wiąże się z brakiem możliwości pobierania nauki, a w konsekwencji może uniemożliwić terminowe ukończenie studiów. Nie są to jednak sytuacje, które same z siebie uzasadniają zastosowanie wyjątkowego rozwiązania prawnego, jakim jest ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż czasowa niemożliwość kontynuowania studiów stanowi normalny skutek tego typu decyzji.

TEZA aktualna

Nadto, skutki zawieszenia w prawach studenta nie są nieodwracalne. Z jednej bowiem strony zawieszenie ma charakter czasowy i następuje do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną (art. 312 ust. 5 ustawy z 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce). Z drugiej strony w wypadku uchylenia zaskarżonej decyzji nie będzie przeszkód, aby skarżąca mogła nadal kontynuować naukę.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Strzelec.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu 24 lutego 2021 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi U. O. na decyzję Rektora (...) z dnia (...) listopada 2020 r. nr (...) w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta w zakresie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji postanawia: odmówić wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie faktyczne

U. O. (dalej jako skarżąca) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na decyzję Rektora (...) z dnia (...) listopada 2020 r. nr (...) w przedmiocie zawieszenia w prawach studenta.

W skardze pełnomocnik skarżącej wniósł o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu wniosku argumentował, że z uwagi na charakter zaskarżonej decyzji, skarżąca nie może korzystać z praw studenta, brać udział w zajęciach w ostatnim semestrze, co uniemożliwia jej ukończenie studiów w terminie.

W ocenie pełnomocnika powołane okoliczności uzasadniają wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej jako p.p.s.a.) wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Jednocześnie w myśl art. 61 § 3 p.p.s.a. po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu ma charakter wyjątkowy i stanowi formę tzw. ochrony tymczasowej, mającej na celu ochronę strony skarżącej przed potencjalnym zaistnieniem sytuacji, w której akt oceniony jako wadliwy przez sąd został już faktycznie wykonany, z czym wiążą się niekorzystne konsekwencje w postaci znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

Katalog przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu jest zamknięty, zaś obowiązek ich uprawdopodobnienia spoczywa na stronie. Sąd ocenia jedynie, czy w istocie wskazana przez stronę szkoda ma znaczny rozmiar lub istnieje niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W tym celu strona skarżąca powinna tak określić ewentualną szkodę lub w taki sposób wskazać skutki, które nastąpiłyby w związku z wykonaniem aktu, by sąd mógł stwierdzić w oparciu o konkretne dane, że wielkość szkody jest znaczna, a skutki trudne do odwrócenia. Chodzi tu o taką szkodę (majątkową lub niemajątkową), która nie będzie mogła być wyrównana przez późniejszy zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia. Do wykazania, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, nie jest wystarczający sam wywód strony. Uzasadnienie wniosku powinno uwzględniać konkretne okoliczności pozwalające przyjąć, że wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu jest zasadne w stosunku do wnioskodawcy. Twierdzenia powinny być poparte materiałem dowodowym. To w interesie strony leży takie sformułowanie wniosku, by był on precyzyjny i dotyczył konkretnych zagrożeń, a brak wyczerpującego uzasadnienia wniosku uniemożliwia jego ocenę (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach sygn. akt II FZ 638/18 i sygn. akt I FSK 1223/17 - orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA, czy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie sygn. akt FZ 65/04, LEX nr 1405435).

Mając powyższe na względzie uznać należy, że złożony w niniejszej sprawie wniosek o wstrzymanie wykonania skarżonego orzeczenia nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem skarżąca nie uprawdopodobniła, iż zachodzi w stosunku do niej niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.

W uzasadnieniu wniosku skarżąca powołała się na okoliczność, że wykonanie decyzji wiąże się z uniemożliwieniem ukończenia studiów w terminie. Powołane przez skarżącą we wniosku okoliczności nie mogą stanowić podstawy do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Każda decyzja administracyjna niekorzystna dla strony pociąga za sobą jakąś dolegliwość. Decyzja o zawieszeniu w prawach studenta niewątpliwie rodzi tego rodzaju skutki, bowiem wiąże się z brakiem możliwości pobierania nauki, a w konsekwencji może uniemożliwić terminowe ukończenie studiów. Nie są to jednak sytuacje, które same z siebie uzasadniają zastosowanie wyjątkowego rozwiązania prawnego, jakim jest ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym gdyż czasowa niemożliwość kontynuowania studiów stanowi normalny skutek tego typu decyzji. Nadto, skutki zawieszenia w prawach studenta nie są nieodwracalne. Z jednej bowiem strony zawieszenie ma charakter czasowy i następuje do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną (art. 312 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce - Dz. U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm.). Z drugiej strony w wypadku uchylenia zaskarżonej decyzji nie będzie przeszkód, aby skarżąca mogła nadal kontynuować naukę.

W tych okolicznościach, skoro skarżąca na poparcie swojego wniosku nie przedstawiła argumentów przemawiających za wystąpieniem takich niekorzystnych z punktu widzenia interesów skarżącej następstw zaskarżonej decyzji, które mogłyby być uznane za stanowiące znaczną szkodę lub trudne do odwrócenia skutki, o jakich mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., to brak było podstaw do uwzględnienia wniosku.

Z powyższych względów i na podstawie art. 61 § 3 i 5 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł, jak w postanowieniu

1. **NAUCZYCIELE AKADEMICCY**

**DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W SPRAWACH DYSCYPLINARNYCH NAUCZYCIELI AKADEMICKICH**

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r.  
III OSK 3448/21**

**Teza**

Jedynymi pracownikami uczelni, którzy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, są nauczyciele akademiccy. Do pracowników uczelni niebędących nauczycielami akademickimi nie mają zastosowania przepisy określone w Dziale VII ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

**Skład sądu**

Dariusz Chaciński  
Małgorzata Masternak - Kubiak (przewodniczący)  
Przemysław Szustakiewicz (sprawozdawca)

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 14 października 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej A.C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 maja 2020 r., sygn. akt [II SAB/Wa 65/20](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3timzxgu4dm&refSource=hypdec) w sprawie ze skargi A.C. na bezczynność Rektora (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej 1. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza, że Rektor (...) dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia 29 grudnia 2019 r.; 2. stwierdza, że bezczynność Rektora (...) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; 3. umarza postępowanie sądowe w zakresie zobowiązania Rektora (...) do rozpatrzenia wniosku z dnia 29 grudnia 2019 r.; 4. zasądza od Rektora (...) na rzecz A.C. kwotę 1037 (jeden tysiąc trzydzieści siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 20 maja 2020 r., sygn. akt [II SAB/Wa 65/20](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3timzxgu4dm&refSource=hypdec) oddalił skargę A.C. na bezczynność Rektora (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 29 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Do wydania wyroku doszło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

A.C. wnioskiem z dnia 29 grudnia 2019 r., złożonym za pośrednictwem poczty elektronicznej, zwróciła się do Rektora (...) o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej postępowań dyscyplinarnych w Akademii (...) w zakresie:

1. Ile postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników akademickich miało miejsce w AM w ciągu ostatnich 5 lat?;

2. Imiona i nazwiska pracowników akademickich, wobec których postępowanie dyscyplinarne zakończyło się w ciągu ostatnich 5 lat;

3. Dokumenty postępowań dyscyplinarnych wobec pracowników akademickich, o których mowa w pkt 2.

Następnie w dniu 21 stycznia 2020 r. złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Rektora, podnosząc, że organ nie udostępnił żądanej informacji.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na udzielenie skarżącej żądanej informacji oraz stwierdzenie, że bezczynność w rozpoznaniu wniosku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Organ bowiem, natychmiast po otrzymaniu skargi na bezczynność, która precyzowała adresata wniosku, przy piśmie z dnia 31 stycznia 2020 r., przesłanym za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 3 lutego 2020 r. udzielił skarżącej odpowiedzi na złożony wniosek.

W piśmie procesowym z dnia 4 marca 2020 r. skarżąca odnosząc się do odpowiedzi na skargę podniosła, że wbrew twierdzeniom organu, nie została jej udostępniona żądana informacji w całości, bowiem wnosiła o informacje dotyczące postępowań dyscyplinarnych "pracowników akademickich", zaś udzielona odpowiedź dotyczy wyłącznie "nauczycieli akademickich", a więc jest węższa niż wnioskowana.

W takich okolicznościach, powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie [art. 151](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tknru&refSource=hypdec) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. [poz. 2325](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgaya&refSource=hypdec) ze zm., dalej jako "PostAdmU"), uznał, że skarga jest niezasadna.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że przy rozpoznawaniu spraw dotyczących bezczynności czy przewlekłości w udostępnieniu informacji publicznej, kluczowe znaczenie ma materia precyzyjnego formułowania żądania. Tylko klarownie sformułowane żądanie, może w sposób skuteczny zainicjować postępowanie. Bezczynność czy przewlekłość można bowiem przypisać pytanemu podmiotowi tylko wtedy, gdy nie reaguje on na żądanie mimo, iż dotyczyło faktów i było jasne, czytelne i nie budzące wątpliwości co do zakresu przedmiotowego.

W ocenie Sądu, nie sposób przypisać pytanemu podmiotowi bezczynności, gdyż nie doszło do skutecznego zainicjowania postępowania. Skarżąca we wniosku zażądała bowiem udostępnienia danych dotyczących nieistniejącego podmiotu. Nigdy nie istniała Akademia (...). Nawet zaś zakładając, iż wnioskodawczyni miała na myśli Akademię (...), to na dzień złożenia wniosku, jak też w okresie objętym wnioskiem, nie istniał już podmiot o takiej nazwie. Ustawą z dnia 25 kwietnia 2008 r. uczelnia ta otrzymała nazwę Uniwersytet (...). Skoro wniosek odnosił się do nieistniejącego podmiotu, nie mógł w sposób skuteczny zainicjować postępowania. W konsekwencji tego, nie mógł zaistnieć stan bezczynności po stronie adresata takiego wniosku.

Powyższej konkluzji nie zmienia okoliczność, iż pytany podmiot starał się domyślać prawdziwych intencji strony i korespondował z wnioskodawczynią. Pytany podmiot nie ma bowiem obowiązku, a wręcz nie może domyślać się treści żądania.

Na marginesie Sąd dodał, iż pełnomocnik skarżącej, podtrzymując żądanie skargi, nie udowodnił tego, aby odpowiedź udzielona przez Rektora nie obejmowała swym zakresem całego żądania wniosku. Pełnomocnik nie pokusił się nawet o uprawdopodobnienie swoich konkluzji i o wyjaśnienie tego, jacy w jego mniemaniu pracownicy akademiccy, oprócz nauczycieli akademickich, podlegają postępowaniu dyscyplinarnemu. Tego rodzaju zaniechanie przesądza również o tym, iż nawet w wymiarze merytorycznym skarga nie udowodniła zarzucanej bezczynności pytanego podmiotu.

Z powyższym wyrokiem nie zgodziła się skarżąca, która wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła naruszenie:

1. [art. 3 § 2 pkt 8](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcojugm4dcmbs&refSource=hypdec) PostAdmU w związku z [art. 10 ust. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsmzv&refSource=hypdec) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. [poz. 1429](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3a&refSource=hypdec), dalej jako "DostInfPubU") i [art. 13 ust. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsnbs&refSource=hypdec) DostInfPubU, przez błędne uznanie, iż wniosek skarżącej jest nieprecyzyjny, co rzekomo uniemożliwia przypisanie organowi bezczynności;

2. [art. 141 § 4](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tknbw&refSource=hypdec) PostAdmU w związku z [art. 7](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrqgmzq&refSource=hypdec) KPA, [art. 77 § 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrsgeya&refSource=hypdec) KPA i [art. 80](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrsge4q&refSource=hypdec) KPA przez zaniechanie prawidłowego ustalenia tożsamości organu;

3. [art. 32](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tenju&refSource=hypdec) PostAdmU w związku z [art. 151](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tknru&refSource=hypdec) PostAdmU, przez oddalenie skargi wobec skierowania jej wobec działania nieistniejącego organu w sytuacji, gdy organ pomimo zmiany nazwy zachował swą tożsamość;

4. [art. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilryguztgmrrge3c44dboaxdcmrrgaydgnzt&refSource=hypdec) ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o nadaniu nowej nazwy Akademii (...), przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż zmiana nazwy przez organ;

5. [art. 112](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tcnrygq&refSource=hypdec) ustawy Prawo o nauce i szkolnictwie wyższym, [art. 107](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrxgazdcnrwgm3c44dboaxdcmjugaztmnbv&refSource=hypdec) ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w związku z [art. 4 ust. 3](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsmbz&refSource=hypdec) DostInfPubU, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż wniosek skarżącej był nieprecyzyjny, a zatem nie sposób uznać, iż organ posiada wnioskowaną informację.

Mając powyższe zarzuty na uwadze skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie wyroku w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez uchylenie decyzji w całości oraz poprzedzającej ją decyzji w całości i orzeczenie o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Jednocześnie skarżąca kasacyjnie zrzekła się przeprowadzenia rozprawy i wniosła o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu podniosła, że pominięcie we wniosku o dostęp do informacji publicznej imienia patrona uczelni publicznej nie może być utożsamione ze wskazaniem w tymże wniosku nieistniejącego podmiotu. Także zmiana nazwy uczelni publicznej - następująca wszakże na mocy ustawy - nie powoduje unicestwienia organu, a jedynie zmianę jego nazwy. Uznanie zatem, że skarżąca wnioskowała o informacje dotyczące nieistniejącego podmiotu jest pozbawione jakichkolwiek podstaw.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Stosownie do [art. 183 § 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmmzs&refSource=hypdec) PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania przed sądem pierwszej instancji, o jakich mowa w [art. 183 § 2](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmmzt&refSource=hypdec) PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w [art. 189](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmnbu&refSource=hypdec) PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu, dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej.

Mając na uwadze podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga ta zasługuje na uwzględnienie.

Bezczynność na gruncie dostępu do informacji publicznej ma miejsce wówczas, kiedy wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej i jest skierowany do adresata zobowiązanego do jej udzielenia. Nieudzielenie informacji publicznej i niepowiadomienie, w trybie [art. 13 ust. 2](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsnbt&refSource=hypdec) DostInfPubU o przyczynach opóźnień i terminie w jakim informacja zostanie udostępniona oznacza bezczynność podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia. Z bezczynnością będziemy mieć zatem do czynienia wtedy, gdy we wskazanym w [art. 13 ust. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsnbs&refSource=hypdec) DostInfPubU terminie zobowiązany organ nie udzieli informacji lub nie podejmie przewidzianych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i dodatkowym terminie albo podejmując te czynności nie udzieli informacji w maksymalnym 2 miesięcznym terminie, albo nie wyda na zasadach przewidzianych w DostInfPubU decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź decyzji o umorzeniu postępowania (w przypadku określonym w [art. 14](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytsnbu&refSource=hypdec) DostInfPubU).

W sprawie nie ulega wątpliwości, że Rektor (...) jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Niesporne jest również, że żądane we wniosku informacje stanowiły informację publiczną w rozumieniu [art. 1 ust. 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtguytcnzzge3c44dboaxdcmbugmytqojy&refSource=hypdec) DostInfPubU

W sprawie przedmiotem sporu jest natomiast czy wniosek skarżącej kasacyjnie był precyzyjny. Zarówno Rektor jak i Sąd pierwszej instancji uznali, że złożony wniosek nieprecyzyjne określa jego adresata, co z kolei nie mogło w sposób skuteczny zainicjować postępowania, a tym samym doprowadzić do bezczynności. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, skarżąca zażądała udostępnienia danych dotyczących nieistniejącego podmiotu. Nigdy nie istniała (...). Zakładając zaś, iż wnioskodawczyni miała na myśli Akademię (...), to na dzień złożenia wniosku, jak też w okresie objętym wnioskiem, nie istniał już podmiot o takiej nazwie. Ustawą z dnia 25 kwietnia 2008 r. uczelnia ta otrzymała nazwę Uniwersytet (...).

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniosek o udostępnienie informacji publicznej precyzyjnie określa adresata wniosku. Jest nim bowiem "Rektor (...)". Podkreślić należy, że wniosek został wysłany drogą elektroniczną, a zatem wniosek ten został przesłany do organu na adres podany na oficjalnej stronie internetowej Uniwersytetu. Skarżąca kasacyjnie wysłała zatem wniosek na adres Rektora Uniwersytetu. Użycie w temacie wniosku zwyczajowej nazwy Akademia (...) nie powoduje, że wniosek ten jest nieprecyzyjny w określeniu adresata albo że został wysłany do nieistniejącego podmiotu. Rację ma skarżąca kasacyjnie podnosząc, że zmiana nazwy uczelni publicznej - następująca na mocy ustawy - nie powoduje unicestwienia organu, a jedynie zmianę jego nazwy. Rektor Akademii (...) stał się Rektorem Uniwersytetu (...), a zatem organ nadal istnieje i pomimo zmiany nazwy zachował swój byt prawny. Uznanie zatem, że skarżąca wnioskowała o informacje dotyczące nieistniejącego podmiotu jest pozbawione jakichkolwiek podstaw.

Jeżeli organ miał natomiast wątpliwości co do złożonego wniosku, to mógł zwrócić się do wnioskodawczyni o jego doprecyzowanie.

Nie można zgodzić się ze skarżącą kasacyjnie, że nie uzyskała pełnej informacji publicznej. Zwrócić bowiem należy uwagę na treść [art. 112](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tcnrygq&refSource=hypdec) ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w myśl którego pracownikami uczelni są nauczyciele akademiccy oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi. W dziale VII ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zatytułowanym "Odpowiedzialność dyscyplinarna" wprost wskazano na podmioty, które podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z [art. 275](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4teobthe&refSource=hypdec) powołanej ustawy wynika, że odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają nauczyciele akademiccy. Ponadto z [art. 307](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tgmbsgm&refSource=hypdec) i [art. 322](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tgmbxg4&refSource=hypdec) ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wynika, że odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają ponadto studenci oraz doktoranci. Przy czym zarówno studenci jak i doktoranci nie są pracownikami niebędącymi nauczycielami akademickimi. Z powyższych przepisów wynika zatem, że jedynymi pracownikami uczelni, którzy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej są nauczyciele akademiccy. Do pracowników uczelni niebędących nauczycielami akademickimi nie mają zastosowania przepisy określone w Dziale VII ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Powyższe oznacza, że Rektor, udzielając informacji publicznej w zakresie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec "pracowników akademickich", udzielił pełnej informacji, gdyż tylko nauczyciele akademiccy jako pracownicy uczelni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Za niezasadny zatem należało uznać zarzut naruszenia [art. 112](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenrugaytqltqmfyc4nbuga4tcnrygq&refSource=hypdec) ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Niemniej jednak skarżąca kasacyjnie do dnia wniesienia skargi do Sądu pierwszej instancji, tj. do 21 stycznia 2020 r., nie otrzymała merytorycznej odpowiedzi na swój wniosek z dnia 29 grudnia 2019 r., co bezspornie wynika z akt sprawy. Rektor pozostawał zatem wobec tego wniosku w bezczynności i bezczynność ta trwała również w dniu wniesienia skargi.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie [art. 188](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmnbt&refSource=hypdec) PostAdmU w zw. z [art. 149 § 1 pkt 3](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdgmjrg43donbs&refSource=hypdec) PostAdmU, uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji oraz stwierdził, że Rektor Uniwersytetu (...) dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku, o czym orzeczono jak w pkt 1 wyroku.

Bezczynność ta ustała jednak po wniesieniu skargi, tj. w dniu 3 lutego 2020 r., gdy Rektor udostępnił wnioskowaną informację. Skoro organ załatwił wniosek przed rozpoznaniem skargi w przewidywanej przepisami DostInfPubU formie (udostępnił wnioskowaną informację), to brak jest podstaw do zastosowania [art. 149 § 1 pkt 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdgmjrg43donbq&refSource=hypdec) PostAdmU, tj. nakazania organowi udzielenia informacji publicznej. W tych okolicznościach żądanie wnioskodawczyni należało, na podstawie [art. 161 § 1 pkt 3](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcojugm4dqobs&refSource=hypdec) PostAdmU, umorzyć, gdyż postępowanie w zakresie wniosku o udostępnienie informacji publicznej stało się bezprzedmiotowe, o czym orzeczono jak w pkt 3 wyroku.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, na podstawie [art. 149 § 1a](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdgmjrg43donbt&refSource=hypdec) PostAdmU, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2 wyroku). Zauważyć bowiem należy, że w reakcji na skargę Rektor niezwłocznie podjął czynności zmierzające do załatwienia wniosku. Opóźnienie w rozpoznaniu wniosku nie wynikało ze złej woli organu i nie nosiło cech lekceważącego traktowania obowiązków nałożonych przez DostInfPubU. Ponadto przekroczenie terminu do udzielenia odpowiedzi nie było nadmierne.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt 4 wyroku, na podstawie [art. 203 pkt 1](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcojugm4dsojx&refSource=hypdec) i [art. 200](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmnrw&refSource=hypdec) w zw. z [art. 205 § 2](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytcnzwgayc44dboaxdcmbugy3tmnzx&refSource=hypdec) PostAdmU w zw. z [§ 14 ust. 1 pkt 2 lit. b](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgiydqnrugm2tgltqmfyc4mzsgu2tkobsgu&refSource=hypdec) i w zw. z [§ 14 ust. 1 pkt 1 lit. c](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgiydqnrugm2tgltqmfyc4mzsgu2tkobsgq&refSource=hypdec) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. [poz. 265](https://sip-1legalis-1pl-100bd6bh5084a.han3.uci.umk.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgiydqnrugm2tg&refSource=hypdec) ze zm.). Koszty te wynoszą 1037 złotych. Na koszty te składają się: wpis od skargi (100 zł), opłata kancelaryjna za sporządzenie i doręczenie uzasadnienia (100 zł), wpis od skargi kasacyjnej (100 zł), opłata skarbowa od pełnomocnictwa (17 zł), wynagrodzenie dla pełnomocnika skarżącej kasacyjnie za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej (240 zł) oraz wynagrodzenie dla pełnomocnika za udział w pierwszej instancji (480 zł).

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lutego 2021 r.**

**II SAB/Po 164/20**

Skład sądu

Aleksandra Kiersnowska-Tylewicz (sprawozdawca)

Edyta Podrazik (przewodniczący)

Jan Szuma

Sentencja

Dnia 19 lutego 2021 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2021 roku sprawy ze skargi R. B. na bezczynność Rektora Uniwersytetu im. (...) w (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargę

Uzasadnienie

Dnia (...) listopada 2020 r. R. B. (zwany dalej: wnioskodawca, skarżący) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Rektora Uniwersytetu (...) w (...) (zwanego dalej: Rektor (...); organ) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Skarga została złożona w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

R. B. zwrócił się drogą mailową w dniu (...) października 2020 r. do Rektora (...), w imieniu którego działa w tym zakresie Pełnomocnik ds. informacji publicznej (...) (zwany dalej: pełnomocnik Rektora), z żądaniem następującej treści: "Szanowna Pani, na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. 112, poz. 1198 z póź. zmianami) wnoszę o udzielenie mi następującej informacji publicznej: Proszę o przesłanie skanu dzisiaj opublikowanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej ws. P. W.."

W odpowiedzi na wniosek, pismem z dnia (...) października 2020 r., przesłanym drogą elektroniczną, pełnomocnik Rektora poinformowała wnioskodawcę, że "w dniu (...) października 2020 roku orzeczenie ws. P. W. zostało ogłoszone ustnie przez Przewodniczącego komisji dyscyplinarnej.

W reakcji na powyższe, tego samego dnia ((...) października 2020 r.), wnioskodawca zwrócił się drogą elektroniczną do pełnomocnika Rektora informując, że "takie uniki zostaną skierowane przeze mnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a następnie upublicznię, w jaki sposób działa w tej sprawie instytucja finansowana ze środków publicznych, jaką jest Uniwersytet (...). Proszę o przesłanie treści orzeczenia komisji dyscyplinarnej opublikowanego (nie interesuje mnie, w jakiej to się odbyło formie - mój wniosek tego nie zawierał) dnia (...) października 2020 r. w sprawie P. W..".

Kolejną korespondencję mailową do organu wnioskodawca skierował dnia (...) października 2020 r. podnosząc, że: "zgodnie z art. 276 ust. 3 Ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 20 lipca 2018 r. informacja o prawomocnym orzeczeniu kary dyscyplinarnej, w której mowa w ust. 1 pkt 4-8, zamieszcza się w systemie, o którym mowa w art. 342 ust. 2. Na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz.U. 112, poz. 1198 z póź. zmianami) wnoszę o udzielenie mi następującej informacji publicznej: Czy Uniwersytet im. (...) w (...) wywiązał się z tego obowiązku ustawowego ws. P. W.?"

Tego samego dnia, w odpowiedzi na wiadomość skarżącego, pełnomocnik Rektora drogą mailową poinformowała wnioskodawcę, iż "Uniwersytet spełni ustawowy obowiązek zamieszczenia w systemie Pol-on orzeczenia dyscyplinarnego jak tylko stanie się ono prawomocne. Nadmieniam, że prawomocność orzeczenia stwierdza Przewodniczący komisji dyscyplinarnej."

Odpowiadając na powyższą wiadomość, skarżący tego samego dnia ((...) października 2020 r.) zwrócił się do organu z wiadomością następującej treści: "na podstawie Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia (...) września 2001 r. (Dz.U. 112, poz. 1198 z póź. zmianami) wnoszę o udzielenie mi następującej informacji publicznej: Czy zgodnie z art. 317 Ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia (...) lipca 2018 r. strony postępowania wniosły odwołanie od orzeczenia opublikowanego (...) października 2020 roku? Która strona wniosła i w jakim terminie?"

W nawiązaniu do powyższej wiadomości, w tym samym dniu pełnomocnik Rektora udzieliła odpowiedzi, wskazując, że "Zgodnie z art. 295.1 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stronom przysługuje odwołanie od orzeczenia w terminie 14 od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem."

Kolejną korespondencją między stronami była wiadomość mailowa od wnioskodawcy do pełnomocnika Rektora z dnia (...) listopada 2020 r. o treści: "(...) uchyla się od ponad miesiąca od ciążącego na nim obowiązku informacyjnego wynikającego z Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia (...) września 2001 r. (Dz.U. 112, poz. 1198 z póź. zmianami). W związku z tym informuję, że jeżeli wnioskowanej informacji publicznej nie otrzymam niezwłocznie, skieruję przeciwko Rektorowi (...) sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Zaznaczam, że o działaniach tych poinformowałem już Ministra Edukacji i Nauki.".

Odpowiadając na ostatnią korespondencję pełnomocnik Rektora, w dniu (...) listopada 2020 r. zwrócił się do skarżącego z pismem następującej treści: "W odpowiedzi na Pana wniosek z jednoczesnym nawiązaniem do Pana wcześniejszych maili: z dnia (...) października br., (...) października br., (...) października br., na które otrzymał Pan odpowiedzi, informuję, co następuje:

1) zgodnie z § 38 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2018 r. poz. 1843, zwanego dalej: Rozporządzenie) przewodniczący składu orzekającego ogłasza sentencję orzeczenia oraz ogłasza ustnie najważniejsze motywy uzasadnienia. W interesującej Pana sprawie tej czynności dokonał (...) października 2020 r. zastępca przewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli Akademickich (...) (...).

2) zgodnie z § 39 ww. rozporządzenia "po ogłoszeniu orzeczenia sporządza się je na piśmie i w terminie 14 dni od dnia jego ogłoszenia doręcza się stronom, obrońcy obwinionego, jeżeli został ustanowiony, rektorowi oraz ministrowi lub ministrowi nadzorującemu...". Orzeczenie, zgodnie z przepisami rozporządzenia, zostało przesłane stronom w przewidzianym w przepisach terminie.

3) strony skorzystały ze swojego ustawowego prawa do odwołania i wniosły odwołania od doręczonego orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

4) zgodnie z § 40 ust. 2 ww. rozporządzenia "orzeczenie komisji uczelnianej, od którego nie zostało wniesione odwołanie w przewidzianym terminie, staje się prawomocne i podlega wykonaniu. Prawomocność orzeczenia stwierdza przewodniczący komisji dyscyplinarnej". W związku z powyższym należy wskazać, że orzeczenie w sprawie (...) jest nieprawomocne i nie stanowi informacji publicznej.

5) akta sprawy dyscyplinarnej wraz z odwołaniami stron zostały przesłane do Komisji Dyscyplinarnej przy Ministrze Nauki i Edukacji ((...)).

Opisaną na wstępie skargą R. B. zaskarżył bezczynność Rektora w przedmiocie udostępnienia żądanej informacji publicznej. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez jego niezastosowanie, przez co doszło do naruszenia prawa skarżącego do uzyskania informacji posiadającej przymiot informacji publicznej oraz

- art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., zwanej dalej: ustawa, Udip) poprzez jego niezastosowanie polegające na nie udostępnieniu wnioskowanych informacji, które nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

Skarżący domagał się:

- zobowiązania Rektora do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia (...) października 2020 r.;

- stwierdzenia, że bezczynność Rektora miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;

- wymierzenia Rektorowi grzywny na podstawie art. 154 § 6 PostAdmU {przypis Sądu: ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zwanej dalej – PostAdmU)};

- zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadniając swoje stanowisko skarżący opisał stan faktyczny w sprawie i podniósł, że do dnia złożenia skargi nie otrzymał żądanych informacji. W ocenie skarżącego rektor dopuścił się bezczynności.

Zdaniem skarżącego w obecnym stanie prawnym, biorąc pod uwagę praktykę stosowania prawa, nie ulega wątpliwości, że orzeczenia dyscyplinarne są informacją publiczną w rozumieniu ustawy o odstępie do informacji publicznej. Zwrócił on również uwagę, że orzecznictwo sądów dyscyplinarnych jako przedmiot wniosku o udostępnienie informacji publicznej było już zagadnieniem poruszanym przez sądy administracyjne. Powołując się na judykaturę skarżący wywodził, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status prawny pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) i jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym, za wykroczenia dyscyplinarne. Jest odpowiedzialnością za popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary, a skoro tak, to sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organy uczelni jest formą wykonywania władzy publicznej. Argumentem potwierdzającym trafność tej tezy jest również poddanie prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych kontroli sądowej (art. 146 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym).

Zdaniem skarżącego Rektor nie udostępnił wnioskowanych informacji wskazując, że orzeczenie będące przedmiotem wniosku zostało ogłoszone ustnie przez Przewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej.

Skarżący wskazał kolejno, że ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm., zwanej dalej: Prawo o szkolnictwie wyższym) w Dziale VII rozdziale I reguluje odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich. Z przepisów tych da się, według skarżącego, wyprowadzić zasadę pisemności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. Świadczy o tym chociażby treść art. 295 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, z którego wynika, że stronom przysługuje odwołanie do komisji dyscyplinarnej przy ministrze, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem.

Dodatkowo skarżący wskazał, że od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej przy ministrze stronom przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i do odwołania stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).

Kolejno skarżący podkreślił, że z art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym wynika, że w sprawach nieuregulowanych przepisami tej ustawy stosuje się przepisy - Kodeksu postępowania karnego. Pozwala to, jego zdaniem, uznać, że orzeczenia komisji dyscyplinarnej powinny zostać sporządzone w formie pisemnej, a samo rozstrzygnięcie komisji dyscyplinarnej posiada przymiot informacji publicznej.

Dodatkowo skarżący wywodził, że zgodnie z § 38 ust. 1 Rozporządzenia bezpośrednio po zakończeniu narady przewodniczący składu orzekającego ogłasza sentencję orzeczenia oraz przedstawia ustnie najważniejsze motywy uzasadnieniaU. Jednak jego zdaniem powyższe nie oznacza, że w sprawach dyscyplinarnych nie sporządza się orzeczeń na piśmie. Z § 39 ust. 1 Rozporządzenia wynika, według skarżącego, że po ogłoszeniu orzeczenia sporządza się je na piśmie i w terminie 14 dni od dnia jego ogłoszenia, doręcza się stronom, obrońcy obwinionego, jeżeli został ustanowiony, rektorowi oraz ministrowi lub ministrowi nadzorującemu, a w przypadku gdy postępowanie dyscyplinarne dotyczyło przewodniczącego albo członka komisji przy Radzie - także przewodniczącemu Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Podsumowując skarżący stwierdził, że w opisanych okolicznościach przedstawione przez organ stanowisko nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Orzeczenia wydawane przez komisje dyscyplinarne powinny być bowiem sporządzone na piśmie, co umożliwia wniesienie środków zaskarżenia przez stronę.

Za całkowicie nieuzasadnione i pozbawione uzasadnienia prawnego należy, według skarżącego, uznać należy twierdzenia Rektora, iż nieprawomocne orzeczenie komisji uczelnianej nie jest informacją publiczną. Kwestia prawomocności orzeczenia nie wpływa na to, iż dana informacja jest informacją publiczną.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wniósł o jej oddalenie. Zdaniem rektora zarzuty zawarte w skardze są całkowicie bezzasadne, a wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej, dlatego nie podlega udostępnieniu.

W uzasadnieniu swojego stanowiska organ wywodził, że nie kwestionuje, iż dnia (...) października 2020 roku zostało ogłoszone orzeczenie dyscyplinarne w sprawie prof. P. W.. Ogłoszenie to nastąpiło zgodnie z trybem przewidzianym przez § 38 ust. 1 Rozporządzenia, tj. bezpośrednio po zakończeniu narady zastępca przewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej dla Nauczycieli Akademickich (...) (...). A. J. ogłosił sentencję orzeczenia oraz przedstawił ustnie najważniejsze motywy uzasadnienia.

Następnie, zgodnie z § 39 Rozporządzenia, przedmiotowe orzeczenie ogłoszone dnia (...) października 2020 roku zostało sporządzone na piśmie, a następnie w terminie 14 dni od dnia jego ogłoszenia doręczone stronom.

Strony za pośrednictwem komisji, która wydała orzeczenie, w trybie przepisu § 40 ust. 1 Rozporządzenia, wniosły w ustawowym terminie 14 dni, o którym mowa w przepisie art. 295 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym, odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego ws. P. W. do Komisji Dyscyplinarnej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa. Wobec powyższego, akta postępowania dyscyplinarnego wraz ze złożonymi odwołaniami zostały przekazane Komisji.

Kolejno organ wywodził, że zgodnie z przepisem art. 276 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym, informacje o prawomocnym orzeczeniu kary dyscyplinarnej zamieszcza się w systemie POL-on. Podkreślono, że chodzi o "informację o prawomocnym orzeczeniu kary dyscyplinarnej", a zatem nie jest to równoznaczne z każdorazowym obowiązkiem udostępnienia całej treści orzeczenia dyscyplinarnego. Nie ulega bowiem, zdaniem organu najmniejszej wątpliwości, iż obowiązek dotyczy wyłącznie informacji o orzeczeniach prawomocnych, co wynika z literalnego brzmienia przepisu. Tym samym, Rektor skonstatował, że nie kwestionuje, iż informacja o prawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 Udip, tym niemniej nie wyklucza ograniczeń w jej udostępnianiu.

Powołując się na orzecznictwo sądowe organ wywodził, że niespersonalizowana informacja o rozstrzygnięciach zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i informacja o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 Udip, ponieważ jest informacją o działalności podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), to jednak wniosek o udostępnienie informacji o skonkretyzowanym i zindywidualizowanym rezultacie wykonywania tej władzy, tj. rezultacie dotyczącym konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska nie jest tożsamy z wnioskiem o udostępnienie informacji o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej mieszczącym się w granicach pojęcia sprawy publicznej.

Organ skonstatował, że w sprawie nie zapadło jeszcze prawomocne rozstrzygnięcie Komisji Dyscyplinarnej do spraw nauczycieli akademickich, z uwagi na wniesione w ustawowym terminie odwołania. Powyższe wynika z § 40 ust. 2 Rozporządzenia, zgodnie z którym orzeczenie komisji uczelnianej albo komisji przy Radzie, od którego nie zostało wniesione odwołanie w przewidzianym terminie albo odwołanie zostało skutecznie cofnięte, staje się prawomocne i podlega wykonaniu. Prawomocność orzeczenia stwierdza przewodniczący komisji dyscyplinarnej. Tym samym, zdaniem Rektora, nie zaktualizował się obowiązek udostępnienia informacji o przedmiotowym orzeczeniu z dnia (...) października 2020 roku, w trybie przewidzianym przez art. 276 ust. 3 Prawa o szkolnictwie wyższym. Jednocześnie, wobec faktu, iż postępowanie dyscyplinarne w sprawie prof. P. W. jest w toku, to zgodnie z § 21 ust. 4 Rozporządzenia, od chwili doręczenia obwinionemu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy wyłącznie "obwiniony lub jego obrońca mogą przeglądać, w obecności osoby wyznaczonej przez przewodniczącego składu orzekającego, akta sprawy, oraz sporządzać z nich wypisy, notatki i fotokopie.

Rektor stwierdził też, że podobnie kwestię przeglądania niezakończonego postępowania regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.; zwanej dalej: KPK), które zgodnie z odesłaniem zawartym w przepisie art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym stosuje się odpowiednio do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wobec powyższego, podkreślenia wymaga, iż w świetle przepisu art. 156 § 1 KPK wyłącznie "Stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możność sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom."

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy organ stwierdził, że toczy się ona w przedmiocie żądania udostępnienia w trybie Udip dokumentów stanowiących część niezakończonego prawomocnie postępowania dyscyplinarnego. Tymczasem, jak wykazano, w ślad za zapadłym na gruncie przepisu art. 156 § 1 KPK orzecznictwem, że wyłącznie akta zakończonego postępowania przygotowawczego podlegają udostępnieniu na zasadach dotyczących udostępniania informacji publicznej, z kolei akta sprawy w toku podlegać będą rygorom art. 156 KPK.

Organ, odwołując się do judykatury, wywodził następnie, że wyłącznie akta zakończonego postępowania dyscyplinarnego mogą stanowić informację publiczną i podlegać udostępnieniu w trybie przewidzianym Udip. Organ podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że to Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia (...) marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz.U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391) [przypis Sądu – regulacja wcześniej obowiązująca] przewiduje szczegółowy tryb udostępniania żądanej informacji w zakresie postępowań dyscyplinarnych przeciwko nauczycielom akademickim, które nie są jeszcze zakończone.

Organ przytoczył fragment wyroku wydany wprawdzie na gruncie nieobowiązującej już regulacji prawnej, jednak z uwagi na analogiczną regulację obowiązującą w dniu wniesienia skargi, wciąż aktualny, podkreślając, że "zakres regulacji wynikający z delegacji ustawowej zawartej w art. 149 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) [przypis Sądu – regulacja wcześniej obowiązująca], jak i treść przepisów wydanego na tej podstawie rozporządzenia wskazuje, że określone w nim zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego dotyczą wyłącznie postępowań będących w toku. Rozporządzenie nie normuje natomiast dostępu do akt postępowań zakończonych". Wskazano, że aktualnie obowiązujące Rozporządzenie, wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 306 Prawa o szkolnictwie wyższym, przyznają per analogia prawo dostępu do akt toczącego się postępowania dyscyplinarnego wyłącznie obwinionemu lub jego obrońcy oraz sporządzania z nich wypisów, notatek i fotokopii.

Reasumując organ stwierdził, że tylko informacja o treści prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej do spraw nauczycieli akademickich, orzekającego jedną z kar dyscyplinarnych, ma walor informacji publicznej i podlega udostępnieniu w trybie Udip.

Tym samym, wobec braku stwierdzenia prawomocności orzeczenia zapadłego dnia (...) października 2020 r., ze względu na wniesione odwołania, informacja o przedmiotowym orzeczeniu nie stanowi informacji publicznej, co oznacza, że nie podlega ona obowiązkowi udostępnienia. Jednocześnie, zdaniem organu, nie zaktualizował się obowiązek wydania decyzji odmownej w trybie art. 16 ust. 1 Udip i należało poprzestać na zawiadomieniu wnioskodawcy, że wnioskowane informacje o nieprawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym z dnia (...) października 2020 roku nie stanowią informacji publicznej, co organ - za pośrednictwem pełnomocnika ds. informacji publicznej - w okolicznościach sprawy uczynił.

Zdaniem organu słuszność takiego działania Rektora znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że jeśli według oceny podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej, informacja, której domaga się wnioskodawca nie ma takiego waloru, to w takiej sytuacji przepisy Udip nie mają w ogóle zastosowania i wówczas nie wchodzi w grę możliwość wydania decyzji odmownej na podstawie art. 16 tej ustawy, a odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej powinna nastąpić w formie pisma informacyjnego. Organ podkreśli, że tak właśnie stało się w kontrolowanej sprawie. Jednocześnie wskazano, że w sytuacji, gdy podmiot wnioskujący o informację uważa, że żądana przez niego informacja ma jednak walor informacji publicznej, to może on wywieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność podmiotu zobowiązanego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Kwestie poddane kontroli w niniejszej sprawie regulują przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm., zwanej dalej: Udip).

Należy w pierwszej kolejności wskazać, że prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne wynika z regulacji art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zasady i tryb udzielania obywatelowi informacji publicznej zostały określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca zdefiniował w art. 1 ust. 1 i art. 6 Udip Zgodnie z przepisem art. 1 Udip, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą. Przepis art. 6 Udip wymienia katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, nie stanowiąc wyliczenia enumeratywnego, o czym świadczy użyty zwrot "w szczególności". Obejmuje on m.in. informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 Udip i zasadach funkcjonowania tych podmiotów. W orzecznictwie przyjęto, że informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. II SA 1956/02, publik.).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym (tak: wyrok z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 196/13), że co do zasady, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych uczelnia jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, a postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, 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.

W świetle art. 4 ust. 1 Udip uczelnia publiczna jest podmiotem, na którym ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej, zarówno dlatego, że wykonuje zadania publiczne, jak i dlatego, że dysponuje majątkiem publicznym.

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji, w pragmatykach regulujących status prawny innych pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych, np. adwokackiego. Jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym (por. art. 1 pkt 2 KPA) za wykroczenia dyscyplinarne. 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, które 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 wskazanym przez NSA, a w ocenie Sądu zasługującym na uwzględnienie i potwierdzającym trafność powyższej tezy jest poddanie prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych kontroli sądowej (art. 146 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym).

Dalszą kwestią wymagającą analizy na kanwie niniejszej sprawy jest zatem zagadnienie, czy ustawodawca przewidział szczególny tryb udostępnienia żądanej informacji. NSA odniósł się w przytoczonym wyroku do obowiązującej wcześniej regulacji szczególnej - rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz.U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391). Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych (Dz.U. poz. 1430 ze zm.) i kolejno – obowiązującym aktualnie – rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. poz. 1843, zwane dalej: Rozporządzenie) wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 306 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Podobnie jak we wcześniejszej regulacji, o której wypowiedział się NSA, określone w obecnie obowiązującym Rozporządzeniu, zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego dotyczą wyłącznie postępowań będących w toku. Rozporządzenie nie normuje natomiast dostępu do akt postępowań zakończonych. Tym samym wskazana regulacja nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Poza sporem stron była bowiem okoliczność, że – na dzień wniesienia skargi - postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko prof. dr. hab. P. W. było w toku. Zgodnie zaś z § 21 ust. 4 Rozporządzenia od chwili doręczenia obwinionemu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy wyłącznie "obwiniony lub jego obrońca mogą przeglądać, w obecności osoby wyznaczonej przez przewodniczącego składu orzekającego, akta sprawy, oraz sporządzać z nich wypisy, notatki i fotokopie.

Jak zasadnie wskazano w odpowiedzi na skargę – w sposób zbieżny kwestię przeglądania niezakończonego postępowania regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm., zwanej dalej: KPA). Przepisy tej ustawy znajdują zaś, na mocy art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, odpowiednie zastosowanie do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. I tak art. 156 § 1 KPA wyraźnie wskazuje, że wyłącznie "Stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możność sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom."

Na tle powyższych rozważań Sąd doszedł do przekonania, że wbrew twierdzeniom organu, żądane przez skarżącego informacje w zakresie dokumentów stanowiących część toczącego się postępowania dyscyplinarnego, stanowią informację publiczną. Nie podlegają one jednak udostępnieniu skarżącemu, albowiem szczególna regulacja wyłącza go, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego.

W ocenie Sądu zatem, pomimo błędnego stanowiska organu, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, Sąd zgadza się, iż odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej, w zakresie żądania wniosku, powinna była (z racji toczącego się nadal i nie zakończonego postępowania dyscyplinarnego) i zasadnie nastąpiła w formie pisma informacyjnego – pismo z dnia (...) października 2020. Sąd dostrzega braki i niedoskonałości tego pisma, aczkolwiek, w ocenie Sądu wskazuje ono, iż informacja nie może być udostępniona (nie jest możliwe wykonanie skanu ogłoszenia ustnego, zaś wyraźną intencją wnioskodawcy było uzyskanie skanu orzeczenia). Dalsza korespondencja między organem i skarżącym wskazuje na polaryzację stanowisk w zakresie tego, czy żądana informacja jest informacją publiczną. Stanowisko organu najpełniej zostało wyrażone w piśmie z dnia (...) listopada 2020 r. oraz w odpowiedzi na skargę i dlatego Sąd zwraca uwagę, że organ, jakim jest Rektor, winien z większą starannością podchodzić do wniosków o udostępnienie informacji. Pisma powiadamiające o niemożliwości udostępnienia informacji publicznej, (czy nawet nieprawidłowo jak w niniejszej sprawie o tym, że żądana informacja nie jest informacją publiczną) powinny już zawierać argumenty podniesione później w piśmie z dnia (...) listopada 2020 r., czy w odpowiedzi na skargę. W ocenie Sądu nie wpłynęło to jednak na okoliczność, że żądana przez skarżącego informacja nie mogła zostać udostępniona ze względów opisanych powyżej.

W związku z powyższym, na podstawie art. 151 PostAdmU, Sąd skargę oddalił.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 4 PostAdmU.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r.**

**III SAB/Gl 79/21**

Skład sądu

Barbara Orzepowska-Kyć

Krzysztof Wujek (przewodniczący)

Piotr Pyszny (sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w trybie uproszczonym w dniu 22 czerwca 2021 r. sprawy ze skargi P. G. na bezczynność ,,A’’ w K. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargę.

Uzasadnienie

P.G. (dalej jako strona, skarżący) 11 sierpnia 2020 r. zwrócił się do A w K. (dalej jako organ, A) o udostepnienie informacji publicznej w postaci:

1. Protokołów posiedzeń, a jeśli dokonywany była zapis audiowizualny – to także tego zapisu, z posiedzeń Senatu A w (...) r.,

2. Protokołów spotkań, oraz zapisu audiowizualnego przedstawicieli władz uczelni ze studentami i organizacjami studenckimi w związku z ujawnionym nieprawidłowościami na uczelni (spotkania z (...) i (...) oraz innych spotkań, jeśli takie się odbywały),

3. W odniesieniu do zarządzenia nr (...)z (...) organu domagał się udostępnienia dokumentów, które stanowiły podstawę do wydania przez A zarządzenia regulującego wysokości opłaty za powtarzanie zajęć (koszt jednej godziny w PLN), określonej w załączniku nr (...) do zarządzenia dla studentów na kierunku lekarskim, wysokości opłaty za powtarzanie zajęć (koszt 1 godziny w PLN), oraz wysokości opłaty za rok studiów, określonych w załączniku nr (...) do zarządzenia dla studentów na kierunku lekarskim wysokości opłat za powtarzanie zajęć (koszt jednej godziny w PLN) oraz wysokości opłaty za rok studiów, określonych w złączniku nr (...) do zarządzenia dla studiów na kierunku lekarskim na Wydziałach (...) w K. i Z.; przekazania treści dokumentów, które uzasadniają wysokość opłat za powtarzanie zajęć oraz za rok studiów.

Dnia (...) r. organ wezwał skarżącego do uzupełnienia wniosku poprzez wskazanie sposobu udostepnienia informacji – w terminie 14 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Skarżący nie zareagował na to wezwanie.

Organ zaś (...) r. udzielił odpowiedzi skarżącemu podnosząc, że nie może udostępnić protokołów posiedzeń Senatu uczelni ani protokołów spotkań ze studentami podkreślając, iż zawierają one informacje stanowiące i niestanowiące informacji publicznej, zatem nie mogą być udostępnione jako całość. W piśmie tym wskazał ponadto, że uchwały Senatu są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej uczelni i tam strona może zapoznać się z ich treścią.

Dalej - informacje o przebiegu spotkań władz uczelni ze studentami zostały zamieszczone na stronie internetowej uczelni. Dokumenty, które posłużyły do ustalenia wysokość opłat wskazanych we wniosku są dokumentami roboczymi, niezawierającymi stanowiska organu i jako takie nie podlegają udostepnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na opisane wyżej pismo organu, strona złożyła pismo z (...) r. wskazując, że w związku z pozostawieniem wcześniejszego wniosku o udostępnienie informacji publicznej bez rozpoznania przygotuje nowy wniosek. I taki też wniosek złożyła (...) żądając informacji tych samych co poprzednio oraz dodatkowo domagając się przekazania kopii dokumentów polecających rzecznikowi dyscyplinarnemu uczelni rozpoczęcie prowadzenia spraw dyscyplinarnych, stosownie do art. 282 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, za rok 2020 r.

Strona wskazała również, że żądana informacja winna zostać przekazana w formie elektronicznej bądź przesyłką pocztową, pozostawiając wybór organowi.

W odpowiedzi na wniosek strony organ w piśmie z (...) odpowiedział, że w zakresie, w jakim wniosek z (...) pokrywa się w swej treści z wnioskiem z (...), zajął już stanowisko w sprawie, o czym strona została powiadomiona stosownym pismem i nie zachodzi potrzeba ponownego przytaczania powołanych wcześniej argumentów.

Odnosząc się zaś do żądania przekazania wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego organ wskazał, że zgodnie z art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce do postepowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu postepowania karnego. Skoro żądana informacja stanowi element akt postępowania prowadzonego w trybie KPK, nie podlega ona udostepnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skoro do postępowania stosuje się przepisy KPK, to te przepisy wyznaczają krąg podmiotów uprawnionych do dostępu do tych dokumentów. Przyjęcie, że strona postępowania wyjaśniającego, której interesów dotyczy sprawa uzyskuje dostęp na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż inne osoby działające w trybie przepisów udip byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe w ocenie organu brak było podstaw do zrealizowania wniosku. Pismo to opatrzył swoim podpisem A.

W dniu (...) r. strona złożyła skargę na bezczynność A w K. (dalej jako organ) w załatwieniu wniosku strony o udostepnienie informacji publicznej, zarzucając naruszenie:

- art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 - dalej jako Konstytucja RP) poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek strony;

- art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 - dalej jako udip) poprzez brak jego zastosowania i nieudostępnienie na wniosek strony informacji, która nie podlega udostępnieniu w BIP,

- art. 1 ust. 1 udip poprzez niezasadne uznanie, iż przedmiotem wniosku nie jest udostepnienie informacji publicznej, a w konsekwencji nieudostępnienie informacji publicznej na wniosek.

W oparciu o te zarzuty domagał się zobowiązania organu do załatwienia wniosku z (...), zasądzenia od organu na rzecz strony kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że wniosek dyscyplinarny dotyczy nauczyciela akademickiego, a zatem osoby pełniącej funkcję publiczną i jako taki podlega udostepnieniu w trybie udip.

Ponadto organ w piśmie z (...) odwołał się do treści uprzednio wysłanego pisma do skarżącego, a zatem udzielił odpowiedzi poza trybem przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Pismo z (...) r. nie nosiło cech decyzji administracyjnej. Udzielenie informacji poza trybem ustawowym nie spełnia wymogów ustawowych co do sposobu załatwienia wniosku.

Uzasadniając skargę skarżący nie zgodził się co do tego, że dokumenty służące ustaleniu opłat za studia mają charakter dokumentów roboczych i winny mu zostać udostępnione. Również informację publiczną stanowią protokoły posiedzeń senatu uczelni i spotkań władz uczelni ze studentami.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 ustawy 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej jako PostAdmU) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność w przypadkach określonych w pkt 1- 4 PostAdmU. W tym zakresie przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak w sytuacji, gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie.

Instytucja skargi na bezczynność organu ma na celu ochronę praw strony przez doprowadzenie do wydania w sprawie rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności wynikającej z przepisów prawa, przez zobowiązany do tego organ. Uwzględniając skargę na bezczynność Sąd orzeka na podstawie art. 149 § 1 PostAdmU, zgodnie z którym: zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (pkt 1), zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (pkt 2) oraz stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności. Jednocześnie, na podstawie

art. 149 § 1a PostAdmU, sąd stwierdza, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Celem skargi na bezczynność organu administracji jest zwalczanie braku działania (zwłoki) w załatwianiu sprawy administracyjnej. W literaturze i w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w terminie ustalonym przez prawo organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub nie zakończył postępowania wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął czynności, do której był prawnie zobowiązany (por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 1998 r. sygn. akt IV SAB 124/98 Lex nr 43729). W przypadku skargi na bezczynność organu administracyjnego kontrola sądu sprowadza się zatem do sprawdzenia, czy rzeczywiście organ pozostaje w zwłoce z załatwieniem sprawy. Rozpoznając skargę na bezczynność, sąd bierze pod uwagę jedynie sam fakt, czy w danej sprawie zostało wydane orzeczenie lub czy z innych powodów organowi administracji nie można zarzucić bezczynności, polegającej na niedochowaniu terminów załatwienia sprawy wyznaczonych przepisami KPA

Istotą żądania dochodzonego w skardze na bezczynność jest zobowiązanie organu przez sąd administracyjny do załatwienia sprawy w wyznaczonym terminie (art. 149 PostAdmU). Uwzględniając skargę na bezczynność organu w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 sąd zobowiązuje bowiem organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności albo stwierdzenia bądź uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Z przepisu tego wynika a contrario, że wydanie przez organ decyzji lub innego aktu lub podjęcie czynności wyłącza możliwość uwzględnienia skargi przez sąd.

Nie ulegało również wątpliwości, że pismo stanowiące odpowiedź na wniosek z dnia (...) zostało wysłane do wnioskującego (...) zatem w trzynastym dniu od daty wpływu wniosku. Organ zatem bez zbędnej zwłoki ustosunkował się do żądania, choć nie udzielił skarżącemu tych informacji, których ten się domagał. Organ zareagował na pismo skarżącego, a zatem należy odpowiedzieć na pytanie, czy podjęty sposób reakcji był odpowiedni dla uczynienia zadość żądaniu skarżącego. Dla oceny prawidłowości działania organu niezbędne jest ustalenie, czy żądane dane stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu na gruncie przepisów udip, a nadto, czy organ był zobligowany do udostępnienia informacji publicznej na gruncie art. 4 Udip.

Zgodnie z art. 4 udip obowiązane do udostępniania 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.

2. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 oraz z 2020 r. poz. 568), oraz partie polityczne.

3. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

Nie ulegało wątpliwości Sądu, że Rektor Uczelni wyższej jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Ta kwestia nie była między stronami sporna.

W wyroku z 10 września 2013 r., sygn. akt I OSK 1377/13, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż rektor uczelni wyższej jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP. Jest bowiem jednoosobowym organem uczelni, a w przypadkach wskazanych w Prawi o szkolnictwie wyższym i nauce załatwia sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnej.

Do rozstrzygnięcia pozostaje druga kwestia, a mianowicie, czy dane, o które zwracał się skarżący stanowią informację publiczną. Odpowiedź na tak postawione pytanie ma znaczenie dla ustalenia formy, w jakiej organ był zobowiązany udzielić odpowiedzi, a w konsekwencji dla oceny, czy organ pozostawał w bezczynności, czy też nie. Bezczynność bowiem zachodzi również wtedy, gdy organ podjął działania w wyniku złożonego wniosku, jednakże działania te nie przybrały formy wynikającej z ustawy.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 udip, udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Przepis art. 16 udip reguluje sytuacje, w których nie jest możliwe udostępnienie informacji publicznej. W myśl tego przepisu odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.

Przechodząc zatem do ustalenia, które z żądanych informacji mają charakter informacji publicznej wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 udiop każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w udip. Dokonując wykładni tego przepisu, z uwagi na jego nieprecyzyjne brzmienie, nie sposób nie odwołać się do art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 6 udip. Nie bez znaczenia pozostaną również wypracowane poglądy doktryny, a przede wszystkim orzecznictwa sądów administracyjnych. Pewnym wskaźnikiem kierunku interpretacji okażą się również przepisy prawa unijnego.

Nie ulegało wątpliwości Sądu, że prawo do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka. W art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2012.326.47) wskazano, że Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem.

Zgodnie z przepisem art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z dnia obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Odnosząc powyższe rozważania do poszczególnych żądań wniosku skarżącego podnieść należy, że o ile informacja o tym, czy władze uczelni spotykają się ze studentami jest informacją publiczną, o tyle sam przebieg takiego spotkania już taką informacją nie jest. W konsekwencji protokół spotkania władz uczelni ze studentami czy zapis audiowizualny takiego spotkania nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. Nie można bowiem z całą pewnością założyć, że podczas tego spotkania poruszane były kwestie wyłącznie dotyczące działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Rektor uczelni jest zobligowany udostępnić informację o działalności uczelni, a nie o studentach i ich sprawach ani o głoszonych przez nich treściach. Rektor nie może wręcz udostępnić protokołu takiego spotkania ani jego zapisu audiowizualnego, albowiem w ten sposób stoi na straży informacji powierzonej przez studentów władzom uczelni. Nadto chroni swobodę wypowiedzi studentów i wolność głoszonych przez nich poglądów, którym kierowana przez niego uczelnia taką swobodę musi zapewnić.

Odnosząc się do posiedzeń senatu uczelni wskazać należy, iż Sąd podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 391/11, w którym Sąd stanął na stanowisku, że Senat uczelni wyższej jest kolegialnym organem władzy w ramach uczelni publicznej czy też – patrząc z perspektywy prawa administracyjnego – kolegialnym organem zakładu administracyjnego. Nie jest natomiast kolegialnym organem władzy publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 udip. Przepis ten stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Przepis ten stanowi zatem szczególną formę prawa do informacji publicznej polegającą na dostępie do posiedzeń organów kolegialnych władzy publicznej, z tym ograniczeniem, że regulacja ta dotyczy wyłącznie organów pochodzących z powszechnych wyborów. Wybory powszechne to wybory, w których mogą wziąć udział wszyscy uprawnieni pełnoletni obywatele. Nie czyni zadość pojęciu wyborów powszechnych wybór członków senatu uczelni wyższej, skoro do udziału w tych wyborach uprawnieni są jedynie nauczyciele akademiccy, doktoranci, studenci oraz pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi (art. 60 ust. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, obecnie art. 29 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce – t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478). Uprawnieni do tego by brać udział w procesie wyborczym nie są zatem wszyscy obywatele, a jedynie określeni członkowie społeczności uczelnianej. Z tego już powodu powołany wyżej przepis nie może znaleźć zastosowania do żądania skarżącego.

Badając charakter dokumentów służących do ustalenia opłat za studia i powtarzanie roku, to sąd podziela stanowisko organu, że mają one charakter wyłącznie dokumentów technicznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 25 stycznia 2019 r., sygn.. akt I OSK 1932/18 oraz z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2893/18), jakkolwiek wydanych w innym stanie faktycznym, zawarł istotne wskazówki interpretacyjne omawianego przepisu art. 61 Konstytucji RP z punktu widzenia prawa do informacji. Sąd wskazał, że prawo do informacji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy "technicznym", dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. Nadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12 (Dz.U. poz. 1435, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122) stwierdził, że "z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji. Skoro zatem dokumenty służące ustaleniu wysokości opłat stanowią jedynie materiały robocze, które nie podlegają udostępnieniu w trybie udip.

Podsumowując tą cześć rozważań stwierdzić przyjdzie, że protokoły spotkań władz uczelni ze studentami, protokoły posiedzeń Senatu Uczelni, dokumenty służące ustaleniu wysokości opłat ponoszonych przez studentów nie stanowią informacji publicznej. A skoro tak, to organ nie miał obowiązku wydawania w tym przedmiocie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i prawidłowo pismem z (...) odpowiedział na wniosek strony. Forma decyzji jest zastrzeżona wyłącznie do odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jeżeli stosowna informacja taką nie jest nie ma potrzeby wydawania decyzji.

Nie ma racji skarżący twierdząc, że pismo z (...) nie ma znaczenia dla obowiązków organu wynikających z ponownego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, tożsamego w swej treści we wskazanym wyżej zakresie z wnioskiem poprzednim. Oceniając skargę na bezczynność Sąd stwierdził, że organ podjął właściwe działania, najpierw wezwał do usunięcia braku formalnego wniosku, a mimo jego nieuzupełnienia zajął stanowisko wobec żądań strony. Nie pozostawał zatem w bezczynności niezwłocznie przystępując do procedowania wniosku. Skoro zaś strona otrzymała odpowiedź na swoje pierwsze chronologicznie zapytanie, a w swojej drugiej odpowiedzi organ odwołał się do owej pierwszej odpowiedzi, to nie ma podstaw, by takie działanie uznać za przejaw bezczynności.

Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział natomiast w wypadku, gdy informacja, której udostępnienia żąda określony podmiot jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 udip). Jak już wskazano wyżej rektor jest organem władzy publicznej w rozumieniu udip. Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje zatem w drodze decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o art. 16 udip. Przez pojęcie "odmowy udostępnienia informacji publicznej" należy rozumieć sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, ponieważ prawo do informacji jest na przykład ograniczone przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych lub też ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1 i 2 udip), bądź też objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym zaś wnioskodawca, pomimo wezwania, nie wykaże istnienia interesu publicznego do jej uzyskania (art. 3 udip). Natomiast, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej z tego powodu, że nie posiada żądanych informacji, albo, że informacja nie jest informacją publiczną, nie zachodzi konieczność zachowania formy decyzji administracyjnej przewidzianej dla odmowy udzielenia informacji (por. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r. sygn. II SA 2867/02, publ. Wokanda 2003/6/33).

Rozpatrując skargę w zakresie żądania udostępnienia wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wskazać należy, że zdaniem skarżącego podlegają one udostępnieniu w trybie udip. Organ zatem był zobowiązany te dokumenty udostępnić, albo wydać decyzję o odmowie ich udostępnienia w trybie art. 16 ustawy.

Organ odpowiadając na wniosek skarżącego w tym zakresie nie stwierdził, jakoby żądana informacja nie miała charakteru informacji publicznej. Co więcej kierując pismo opatrzone datą (...) znak (...)zawarł oznaczenie organu, omówienie żądania strony, stanowisko organu co do tego żądania, wskazał podstawę prawną i dokonał jej analizy, wskazał adresata, a podpis złożył A. Organ zatem zachował się tak, jakby uznał, że wnioskio wszczęcie postępowania dyscyplinarnego stanowiły informację publiczną. Działanie organu jest tutaj konsekwentne – organ nie dyskutuje z tym, czy wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego są informacją publiczną, lecz stwierdza, że wniosków takich udostępnić nie może ze względu na ograniczenia wynikające z powołanychi omówionych przepisów prawa.

Oceniając zatem zasadność skargi podnieść należy, że organ nie pozostawał w bezczynności. Zajął stanowisko w sprawie pozostając konsekwentnym co do kwalifikacji prawnej informacji i rozstrzygnięcia w przedmiocie jej udostępnienia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż to treść, a nie forma, przesądza o tym, czy dany akt jest decyzją administracyjną. Zatem w sytuacji, gdy pismo nie jest nazwane decyzją, to jest nią w istocie wówczas, jeżeli zawiera co najmniej oznaczenie organu, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis organu lub upoważnionego pracownika organu, gdyż wówczas spełnia ono podstawowe, niezbędne warunki decyzji wymienione w art. 107 § 1 KPA (por. np. postanowienie NSA z dnia 21 marca

2002 r. sygn. akt II SA 2213/01, Lex nr 157973).

Zdaniem Sądu pismo A z (...) r. zawiera elementy, jakie powinna mieć decyzja. Wskazano w nim adresata, a więc stronę postępowania, gdyż tą jest osoba występująca z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Kolejnym elementem jest oznaczenie organu administracyjnego, przez co należy rozumieć wskazanie podmiotu uprawnionego do wydania decyzji. Jednocześnie pismo to zostało opatrzone podpisem Rektora. Ponadto sformułowanie, że żądane informacje nie mogą zostać udostępnione w trybie udip, bowiem ich udostępnienie następuje w trybie KPK, jak również dalsza treść pisma nie budzi żadnych wątpliwości, że A odmówił udostepnienia wnioskowanej informacji.

Wobec powyższego pismo A należało uznać za decyzję, o jakiej mowa w art. 16 ust. 1 udip. Wprawdzie nie zostało w nim zawarte pouczenie o przysługujących wnioskodawcy środkach zaskarżenia, to jednak brak takiego pouczenia nie dyskwalifikuje go jako decyzji, stanowić natomiast będzie wystarczającą podstawę do przywrócenia terminu do wniesienia środka zaskarżenia.

Bez znaczenia pozostają natomiast zarzuty skarżącej dotyczące trafności stanowiska A dotyczącego odmowy udzielenia żądanej informacji, gdyż te nie podlegają kontroli Sądu w postępowaniu zainicjowanym skargą na bezczynność organu.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 151 PostAdmU, oddalił skargę

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r.**

**II SA/Wa 1152/20 – odwołanie Rektora forma prawna**

Teza

1. Odwołanie rektora uczelni publicznej przez Ministra następuje w formie decyzji administracyjnej. W postępowaniu prowadzącym do jej wydania mają zatem zastosowanie na podstawie art. 1 pkt 1 KPA przepisy tej ustawy, m.in. dotyczące zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, obowiązku umożliwienia stronie (rektorowi) zapoznania się i ustosunkowania do zgromadzonego materiału sprawy, a w procesie konsultacji tej decyzji z Radą Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich, przepis art. 106 KPA.

2. Zastosowanie instytucji prawnej milczenia organu współdziałającego w postępowaniu administracyjnym powoduje, że decyzja w sprawie będącej przedmiotem postępowania może zostać wydana albo po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający, albo po upływie wyznaczonego w ustawie terminu do dokonania uzgodnienia. W pierwszym wypadku organ administracji zajmuje stanowisko w formie postanowienia, realizując przyznaną mu prawem materialnym kompetencję do współdziałania. W drugim postępowanie prowadzone przez organ współdziałający nie kończy się wydaniem postanowienia wyraźnego czy dorozumianego, a skutek prawny w postaci przyjęcia określonego stanowiska powstaje bezpośrednio z mocy prawa. Wraz z upływem terminu do dokonania uzgodnienia w procesie wydawania decyzji organ współdziałający traci kompetencję do zajęcia stanowiska. Stan prawny powstały w wyniku przyjęcia wskazanej fikcji prawnej jest równoważny sytuacji, w której organ administracji zajmuje stanowisko. W konsekwencji brak stanowiska organu nie stanowi przeszkody do wydania decyzji administracyjnej w sprawie.

Skład sądu

Andrzej Kołodziej (przewodniczący)

Danuta Kania

Karolina Kisielewicz (sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2021 r. sprawy ze skargi W.M. na decyzję Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia (...) marca 2020 r. Nr (...) w przedmiocie odwołania z funkcji rektora uczelni 1) uchyla zaskarżoną decyzję; 2) zasądza od Ministra Edukacji i Nauki na rzecz skarżącego W.M. kwotę 697 (słownie: sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego pismem z (...) marca 2002 r., nazwanym rozstrzygnięciem nadzorczym, odwołał dr hab. W.M. z dniem (...) marca 2020 r. z funkcji Rektora Akademii (...) w (...). Organ podał, że Rzecznik Dyscyplinarny Ministra w dniu 6 marca 2020 r. wystąpił do Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, zarzucając skarżącemu, że nie dopełnił ciążących na nim obowiązków i wyrządził lub przyczynił się do wyrządzenia uczelni znacznej szkody majątkowej. W ocenie Ministra "skala i rodzaj naruszeń prawa" w działalności Rektora Akademii (...) w (...), "stwierdzona i przedstawiona" organowi przez Rzecznika Dyscyplinarnego w związku z prowadzonym przez niego postępowaniem, świadczy o rażącym naruszeniu prawa i uzasadnia odwołanie W.M. z funkcji Rektora uczelni, na podstawie art. 432 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.). Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego dodał, że Prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w uchwale z (...) marca 2020 r. poparła odwołanie Rektora, natomiast Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich w opinii z (...) marca 2020 r. stwierdziła, że "nie przeciwstawia się inicjatywie (...) ze względu na uprawdopodobnione ograniczenie, lub wręcz utratę, zdolności kierowania uczelnią przez obwinionego".

Organ przesłał to pismo Przewodniczącemu Rady Akademii (...) w (...) z prośbą o doręczenie skarżącemu, na podstawie art. 121 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

W.M. w skardze z 24 kwietnia 2020 r. wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucił przede wszystkim nieuzasadnione przyjęcie, że odwołanie rektora uczelni wyższej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego następuje w formie rozstrzygnięcia nadzorczego o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako PostAdmU). W.M. powołał się na zasadę domniemania załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnej, stwierdził, że pismo z (...) marca 2020 r. w sposób władczy i jednostronny rozstrzyga o prawach określonego podmiotu, zawiera organ od którego pochodzi, datę i oraz podpis osoby reprezentującej organ i stwierdził, że stanowi decyzje administracyjną, o której mowa w art. 104 KPA Zdaniem skarżącego decyzja Ministra jest decyzją podejmowaną w ramach sprawowanego przez niego nadzoru nad zgodnością działań organów uczelni z przepisami ustawowymi i statutem uczelni. Minister nie wykonuje kompetencji wynikającej z nadrzędności (lub podległości) organizacyjnej wobec uczelni państwowej, lecz działa na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, przyznanego mu w celu wykonywania funkcji nadzorczych wobec uczelni państwowych, które korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej autonomii. Decyzje podejmowane w trybie nadzoru nie mają charakteru cywilnoprawnego, lecz są podejmowane przez organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej. Skarżący podniósł, że przyjęcie, że odwołanie z funkcji rektora uczelni wyższej ma formę decyzji administracyjnej, gwarantuje odwołanemu rektorowi "prawo do obrony jego interesu" przed niezawisłym sądem.

W dalszej części uzasadnienia skargi W.M. wywiódł, że pomiędzy ministrem a rektorem uczelni nie zachodzą elementy nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz służbowej. Rektor jest wybierany przez kolegium elektorów, spośród zatrudnionych na tej uczelni nauczycieli akademickich (tylko pierwszego rektora uczelni powołuje minister). Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewiduje możliwość odwołania rektora przez ministra, ale tylko w wypadku rażącego naruszenia prawa przez rektora. Odwołanie to jednak następuje w ramach przewidzianego ustawą nadzoru, co, jak zostało wykazane, następuje w formie decyzji administracyjnej.

W.M. zarzucił, że decyzja o jego odwołaniu z funkcji rektora Akademii (...) w (...) została wydana z naruszeniem przepisów art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 KPA w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU). Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie podjął wszystkich możliwych czynności niezbędnych do dokładnego ustalenia i wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Zaniechał przesłuchania skarżącego (skarżący wyjaśnił, że nie stawił się na wezwanie z powodu stanu zdrowia i przebywania na zwolnieniu lekarskim, mimo to organ nie wyznaczył kolejnego terminu) i "wielu świadków", nie przeprowadził dowodu ze wszystkich istotnych dokumentów, nie zasięgnął opinii biegłego posiadającego wiadomości specjalne, ponadto nie uwzględnił "w żadnym zakresie" ani słusznego interesu społecznego ani słusznego interesu obywateli. W konsekwencji nieprawidłowo przyjął, że skarżący pełniąc funkcję rektora rażąco lub uporczywie naruszył przepisy prawa.

W.M. podniósł, że w zaskarżona decyzja zawiera "zbyt ogólne stwierdzenia". Organ nie wyjaśnił, na podstawie jakich okoliczności i dowodów uznał, że skarżący pełniąc funkcję rektora naruszył przepisy prawa w sposób rażący lub uporczywy oraz które konkretnie przepisy prawa zostały przez rektora naruszone. Minister nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W ten sposób naruszył zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 KPA), zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa wyrażoną w art. 8 KPA oraz art. 107 § 3 KPA Skarżący stwierdził, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało przeprowadzone z naruszeniem zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania i od początku "było ukierunkowane" na odwołanie go z funkcji rektora A(...) w (...). W.M. dodał, że wniosek dyscyplinarny w jego sprawie najpierw znalazł się na portalu uczelni, a dopiero kilka dni później został mu doręczony.

Skarżący postawił również zarzuty naruszenia art. 10 i art. 79 KPA W ich uzasadnieniu podał, że organ uniemożliwił mu zgłoszenie żądań, nie pouczył o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym oraz o możliwości ustanowienia pełnomocnika, nie doręczył mu dokumentów, które podlegały doręczeniu, nie zawiadomił o miejscu i terminie przeprowadzania dowodu z zeznań świadków i w ten sposób pozbawił prawa do obrony i sprawiedliwego postępowania.

W.M. podniósł, że nie został zawiadomiony o tym, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 432 ust. 5 ustawy, zwrócił się do Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz do Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z wnioskiem o wyrażenie opinii w sprawie odwołania skarżącego z funkcji rektora uczelni. Zdaniem skarżącego opinia ta wina zostać wydana w formie postanowienia (art. 106 KPA), od którego przysługuje zażalenie. To prowadzi do wniosku, że został pozbawiony prawa do możliwości zaskarżenia wydanych opinii.

Skarżący zarzucił, że zaskarżona decyzja Ministra została mu doręczona za pomocą środków komunikacji elektronicznej (wiadomością e-mail w formie skanu dokumentu PDF, bez podpisu), mimo że nie zostały spełnione warunki określone w art. 391 KPA Z tego powodu należy przyjąć, że nie wywołuje skutku doręczenia.

W.M. w skardze do Sądu zarzucił również organowi naruszenie art. 275 ust. 1 w związku z art. 432 ust. 5 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i w konsekwencji nieuzasadnione przyjęcie, że dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego stanowiącego czyn uchybiający obowiązkom nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczyciela akademickiego, stanowiący rażące lub uporczywe naruszenie przepisów prawa. Skarżący stwierdził m.in., że jako rektor Akademii (...) w (...) w trakcie kadencji 2016-2020 nie podejmował żadnej dodatkowej działalności zarobkowej bez zgody senatu uczelni, nie doprowadził do wyprowadzenia z uczelni do klubu sportowego A(...) A(...), którego jest prezesem, zysków z międzynarodowego projektu (...) w wysokości około 4 500 000 zł, nie zerwał umowy ajencji lokalu gastronomicznego na terenie uczelni, co zaowocowało koniecznością wypłaty odszkodowania w wysokości ok. 100 tys. zł, wreszcie nie wyłudził z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego 1 mln zł dotacji z tytułu studiowania na Akademii (...), na kierunkach anglojęzycznych, osób bez znajomości języka angielskiego.

W.M. podniósł, że nigdy nie dyskryminował żadnego z pracowników ani studentów A(...) w (...), nigdy nie przypisał sobie autorstwa cudzych artykułów naukowych nie dopuścił się manipulacji przy wyborach na rektora, wypowiedzenie umowy o pracę członkom Komitetu Założycielskiego nowo powstałego Akademickiego Związku Zawodowego A(...) odbyło się zgodnie z prawem.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie. Organ podał m.in., że rzecznik dyscyplinarny Ministra sformułował przeciwko skarżącemu 12 zarzutów, wskazujących w szczególności na to, że W.M. będąc obowiązany jako rektor A(...) do dbania o przestrzeganie prawa w uczelni oraz do zajmowania się sprawami majątkowymi uczelni, przez niedopełnienie ciążących na im obowiązków, wyrządził jej lub przyczynił się do wyrządzenia jej znacznej szkody majątkowej. Rzecznik dyscyplinarny ministra zawnioskował o wymierzenie kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu nauczyciela akademickiego na okres 10 lat. (postępowanie dyscyplinarne w związku z panującą sytuacją epidemiologiczną jest zawieszone z mocy prawa).

Minister podniósł, że w toku postępowania w tej sprawie uzyskał wymagane prawem opinie RGNiSW oraz KRA(...) i po ich analizie uznał za uzasadnione odwołanie dr hab. W.M. z funkcji rektora A(...). Organ podał, że zgodnie z § 2 ust. 6 Regulaminu opiniowania wniosków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie odwołania rektora, stanowiącego załącznik nr 3do Statutu Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, uchwalonego na podstawie art. 334 ust. 2 ustawy, opinie RGNiSW podejmowane są w drodze uchwał. Opinia zatem nie mogła być wydana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, czego domagał się pełnomocnik skarżącego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 432 ust. 5 ustawy, Minister podał, że rażące naruszenie prawa, o którym mowa w powołanym przepisie, to naruszenie istotne, a więc znaczące dla funkcjonowania uczelni lub jej społeczności. Za takie naruszenie prawa należy uznać szereg czynów, o których stanowi wniosek o ukaranie, sformułowany przez rzecznika dyscyplinarnego ministra, w szczególności to, że przez niedopełnienie ciążących na nim obowiązków rektor wyrządził uczelni lub przyczynił się do wyrządzenia jej znacznej szkody majątkowej. Dlatego, w ocenie Ministra, doszło do rażącego naruszenia prawa (mimo braku prawomocnych rozstrzygnięć w tym zakresie). Rektor uczelni jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP, a zatem jest adresatem wyrażonej w tym przepisie zasady praworządności. Ciąży zatem na nim konstytucyjny obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jeżeli zatem łamie obowiązujące przepisy, to niewątpliwie takie naruszenie prawa należy uznać za rażące naruszenie prawa, zarówno ze względu na charakter podmiotu. Który się go dopuszczam jak i ze względu na pełnioną przez niego fakcję. Minister dodał, że w dniu (...) marca 2020 r. skierował do Prokuratora Generalnego oraz Komendanta CBŚ Policji oraz Szefa ABW pisma zawiadamiające o podejrzeniu nadużycia udzielonych rektorowi uprawnień jako funkcjonariuszowi publicznemu oraz niedopełnieniu obowiązków na niego nałożonych.

W odniesieniu do zarzutu nieprawidłowego doręczenia decyzji, Minister wyjaśnił, że w związku z powzięciem informacji o możliwym pobycie rektora za granicą, w piśmie z (...) marca 2020 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady A(...) o "spowodowanie doręczenia" rektorowi decyzji o jego odwołaniu, na podstawie art. 121 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, według którego czynności z zakresu prawa prac w stosunku do rektora uczelni publicznej wykonuje przewodniczący rady tej uczelni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Rozważania w niniejszej sprawie należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, w jakiej formie następuje odwołanie rektora uczelni publicznej na podstawie art. 432 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Powołany przepis nie odnosi się w żaden sposób do form działania ministra realizującego czynności nadzorcze, a w szczególności nie określa, w jakiej formie następuje odwołanie rektora.

Należy przypomnieć, że w ocenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciem nadzorczym o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc z innym niż określonym w pkt 1-3 tej ustawy, aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Według skarżącego, odwołanie z funkcji rektora następuje w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 KPA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podziela to zapatrywanie skarżącego, z następujących powodów.

Przede wszystkim, za akty lub czynności organu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU uważa się akty i czynności, w tym materialno-techniczne podejmowane przez organy administracji publicznej w sprawach o charakterze publicznoprawnym, w stosunku do indywidualnie oznaczonych podmiotów, dotyczące stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Akt lub czynność ma "dotyczyć" uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a nie rozstrzygać o uprawnieniach lub obowiązkach konkretnego podmiotu, a więc kreować indywidualnej normy prawnej. Są to zatem akty lub czynności wykonania (realizacji) prawa, podejmowane wtedy, gdy stosunek prawny nie wymaga konkretyzacji, ponieważ został ukształtowany bezpośrednio przepisami prawa.

Tych cech nie posiada akt ministra o odwołaniu rektora uczelni publicznej, podjęty w trybie nadzoru. Stanowi on niewątpliwie jednostronne i władcze rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej jego adresata. Nie ma więc podstaw prawnych do uznania, że odwołanie z funkcji rektora uczelni jest aktem lub czynnością, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU

Przedstawiony pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu składu 7 sędziów z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08 (ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 51) zwrócił uwagę, że podczas gdy decyzja administracyjna stanowi oświadczenie woli organu administracji publicznej, akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU, są czynnościami wykonania (realizacji) prawa, podejmowanymi wtedy, gdy stosunek prawny nie wymaga konkretyzacji, ponieważ został ukształtowany bezpośrednio przepisami prawa. Dany akt lub czynność powinna ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) określonych uprawnień lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Wpływa więc w sposób prawnie wiążący na sytuację prawną określonego podmiotu, ale tej sytuacji bezpośrednio nie kreuje.

W ocenie Sądu nie ma również żadnych podstaw do wyprowadzanie analogii pomiędzy odwołaniem ze stanowiska rektora, dokonanym w ramach kompetencji nadzorczych właściwego ministra, a aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy procesowej.

Akt odwołania rektora uczelni publicznej przez ministra ma, zdaniem Sądu, charakter decyzji administracyjnej. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie nazywa tego aktu odwołania decyzją administracyjną, ani nie odsyła do stosowania w tym zakresie przepisów kodeksu administracyjnego. Przesądza o tym jego materialnoprawna treść. Odwołanie pozbawia funkcji rektora, a więc rozstrzyga bezpośrednio, władczo i jednostronnie o jego prawach i obowiązkach, na podstawie konkretnego przepisu prawa materialnego.

W piśmiennictwie prawniczym i w orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości teza, że dla prawnej kwalifikacji konkretnego rozstrzygnięcia nie ma znaczenia nazwa nadana mu przez organ administracyjny, nierzadko celem uniknięcia konieczności załatwienia sprawy w drodze decyzji, po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania wyjaśniającego z udziałem strony. Konieczne jest natomiast do uznania określonego przejawu działalności organu administracyjnego za decyzję administracyjną, a w konsekwencji do poddania go kontroli sądowej, stwierdzenie, że dane rozstrzygnięcie zawiera minimum niezbędnych elementów formalnych. Do takich Naczelny Sąd Administracyjny zalicza: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata rozstrzygnięcia, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ. O charakterze prawnym określonego działania organu w indywidualnej sprawie decyduje zatem treść, a nie forma tego działania. W związku z tym przyjmuje się domniemanie załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnej. Mianowicie, o tym, czy dany akt organu administracyjnego jest decyzją, a więc władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, skierowanym do zewnętrznego adresata, rozstrzygającym indywidualną sprawę administracyjną i podjętym na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących, przesądza charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu załatwiającego sprawę. W takiej sytuacji, gdy ustawodawca nie określił wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy i treść normy, na podstawie której działa organ właściwy do jej załatwienia. Jeżeli z tej normy wynika, że w sprawie wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie przez organ administracji o wynikających z niej dla indywidualnego podmiotu wiążących konsekwencjach, to oznacza, że ta sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Pogląd taki wyrażony został w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., sygn. akt OPS 6/98 (ONSA 1999/1/3).

Warto również zwrócić uwagę na to, że przepisy prawne operują rozmaitymi określeniami w stosunku do rozstrzygnięć, które mają charakter decyzji administracyjnej, np. zezwolenie, pozwolenie, orzeczenie, zgoda, koncesja, cofnięcie koncesji, zarządzenie, nakaz, wymiar podatku [por. np. J. Jendrośka (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1986, s. 187, i C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Postępowanie..., s. 651–652, uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 3, oraz uchwały składu 5 sędziów NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 54). W ostatniej z powołanych uchwał Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, że w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna, lecz także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (na przykład "zezwala", "przydziela", "potwierdza" czy "wyraża zgodę").

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym nie wypowiada się wprost co do charakteru prawnego odwołania rektora przez ministra na podstawie art. 432 ust. 5 tej ustawy. Nie wyłącza też wprost stosowania do tego aktu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Mając jednakże na uwadze wyżej przedstawioną prawną charakterystykę odwołania rektora, wspomnianego domniemania aktu odwołania jako decyzji administracyjnej nie sposób podważyć na gruncie tej ustawy. Nie można przypisać w tym względzie istotnego znaczenia okoliczności, że ustawodawca w "sąsiednich" przepisach - art. 427 ust. 6 i 7, 430 ust. 1 i 2, 430 ust. 6 używa pojęcia decyzji administracyjnej bądź odsyła do stosowania przepisów KPA, nie czyni tego zaś w odniesieniu do aktu odwołania rektora. W tych przypadkach wykładnię a contrario należałoby jednak uznać za całkowicie zawodną, jako że prowadziłaby do wniosku, że np. akt nałożenia kary pieniężnej, o którym mowa w art. 431 nie ma charakteru decyzji administracyjnej i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że odwołanie rektora uczelni publicznej przez Ministra następuje w formie decyzji administracyjnej. W postępowaniu prowadzącym do jej wydania mają zatem zastosowanie na podstawie art. 1 pkt 1 KPA przepisy tej ustawy, m.in. dotyczące zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania, obowiązku umożliwienia stronie (rektorowi) zapoznania się i ustosunkowania do zgromadzonego materiału sprawy, a w procesie konsultacji tej decyzji z Radą Główną Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich, przepis art. 106 KPA

Sąd zauważa, że w taki sam sposób (w zasadzie jednolicie do czasu nowelizacji ustawy z dniem 1 października 2014 r.) kwalifikowano odwołanie rektora na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183) - art. 38 ust. 5 tej ustawy również nie wskazywał formy tego aktu Ministra (por. np. Oleszko Paweł (w:) Walerian Sanetra (red.) Marek Wierzbowski (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym oraz Paweł Chmielnicki (w:) Paweł Chmielnicki (red.) Piotr Stec (red.), Prawo o szkolnictwie wyższym, powołane komentarze dostępne w systemie lex oraz wyrok NSA z 20 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2028/11).

Według art. 106 § 1 KPA, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. W myśl § 2 tego przepisu, organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę, zgodnie z § 4, organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, natomiast stosownie do § 5, zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie.

Przepis art. 106 KPA ma zastosowanie w takich przypadkach współdziałania, w których wydanie decyzji administracyjnej, a zatem ukształtowanie treści tej decyzji, należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za treść tej decyzji, zaś organ współdziałający ma ustawową kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, niezalenie od tego, czy jego stanowisko jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji. Sformułowanie "przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ" należy rozumieć wyłącznie w sensie procesowym, tzn. że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji w tym sensie, że organ prowadzący postępowanie jest obowiązany uzyskać takie stanowisko przed wydaniem decyzji, zaś organ współdziałający jest obowiązany przed tym dniem przedstawić swoje stanowisko w sprawie (por. Andrzej Wróbel (w:) Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbradt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, Kodeks postępwoania administracyjnego. Komentarz do art. 106 KPA, dostępny w systemie lex).

W myśl art. 432 ust. 5 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jeżeli rektor rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa, minister może go odwołać, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz właściwej konferencji, o której mowa w art. 329 ust. 1 pkt 2-4. Opinie są przedstawiane w ciągu 30 dni od dnia doręczenia wniosku o ich wydanie. W przypadku bezskutecznego upływu terminu, wymóg zasięgnięcia opinii uważa się za spełniony.

W powołanym przepisie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce mamy do czynienia z takim współdziałaniem organów - ministra i RGNiSW (właściwej konferencji) przy wydawaniu decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 106 KPA, jako że minister jest obowiązany do zasięgnięcia opinii odpowiednich organów. Przy czym przepis art. 432 ust. 5 zdanie piąte, zawiera regulację szczególną, ponieważ wyłącza zastosowanie art. 106 § 6 KPA tj. przewiduje inne skutki bezskutecznego upływu terminu na wydanie opinii - zajęcie stanowiska przez organ współdziałający (podobne rozwiązanie zostało np. zawarte w art. 10 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1192), zgodnie z którymi notariusza powołuje Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej, a niewyrażenie opinii, w ciągu 60 dni od dnia otrzymania wniosku Ministra Sprawiedliwości, uważane jest za wyrażenie opinii pozytywnej).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1667/12 wyjaśnił, że zastosowanie instytucji prawnej milczenia organu współdziałającego w postępowaniu administracyjnym powoduje, że decyzja w sprawie będącej przedmiotem postępowania może zostać wydana albo po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający, albo po upływie wyznaczonego w ustawie terminu do dokonania uzgodnienia. W pierwszym wypadku organ administracji zajmuje stanowisko w formie postanowienia, realizując przyznaną mu prawem materialnym kompetencję do współdziałania. W drugim postępowanie prowadzone przez organ współdziałający nie kończy się wydaniem postanowienia wyraźnego czy dorozumianego, a skutek prawny w postaci przyjęcia określonego stanowiska powstaje bezpośrednio z mocy prawa. Wraz z upływem terminu do dokonania uzgodnienia w procesie wydawania decyzji organ współdziałający traci kompetencję do zajęcia stanowiska. Stan prawny powstały w wyniku przyjęcia wskazanej fikcji prawnej jest równoważny sytuacji, w której organ administracji zajmuje stanowisko. W konsekwencji brak stanowiska organu nie stanowi przeszkody do wydania decyzji administracyjnej w sprawie.

Z akt rozpoznawanej sprawy wynika, że Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zwrócił się do Prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz do Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich o wydanie opinii w przedmiocie odwołania skarżącego z funkcji rektora A(...) w (...).

Prezydium Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego w uchwale z (...) marca 2020 r. wydanej na podstawie załącznika nr 3do Statutu Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego - Regulaminu opiniowania wniosków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie odwołania rektora, poparła odwołanie W.M. z funkcji rektora, natomiast Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich w opinii z (...) marca 2020 r. stwierdziła, że "nie przeciwstawia się inicjatywie (...) ze względu na uprawdopodobnione ograniczenie, lub wręcz utratę, zdolności kierowania uczelnią przez obwinionego".

Opinie te mają po dwa zdania, co wskazuje, że żadnego postępowania organy współdziałające nie prowadziły w tej sprawie. Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie powiadomił skarżącego o zwróceniu się do tych organów o zajęcie stanowiska (art. 106 § 2 KPA), wydanych opinii nie doręczył skarżącemu, ani nie powiadomił skarżącego o ich treści.

Na zakończenie Sąd stwierdza, że jeżeli decyzja mimo nieprawidłowego doręczenia znalazła się w posiadaniu osoby, do której została skierowana, to należy przyjąć, że ta decyzja weszła do obrotu prawnego (por. np. wyroki NSA z 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3095/15 i z 21 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 599/17).

Sąd jednocześnie zauważa, że skarżący pomimo formalnego kwestionowania prawidłowości doręczenia decyzji o odwołaniu z funkcji rektora, zdaje się nie wywodzić z tego żadnych skutków prawnych. Wnosząc na nią skargę do sądu administracyjnego (czyli zmierzając do wyeliminowania jej z obrotu prawnego), niejako uznał, że jest ona wobec niego skuteczna. Trudno bowiem przyjąć, że skarżący kwestionuje prawidłowość doręczenia (co musiałoby prowadzić do wniosku, że decyzja nie wywiera wobec niego żadnych skutków prawnych) i jednocześnie zmierza do wyeliminowania skutków prawnych tej decyzji z obrotu. W tej sytuacji trzeba uznać, że wadliwe doręczenie odwołania nie pociągało za sobą negatywnych skutków prawnych dla skarżącego. W orzecznictwie sądowym w odniesieniu do dopuszczalności odwołania wniesionego prawidłowo, pomimo wadliwego doręczenia stronie decyzji, przyjmuje się, że "trudno kwalifikować uchybienie polegające na braku prawidłowego doręczenia wydanej decyzji jako przyczynę do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania w sytuacji, gdy konsekwencje owej nieprawidłowości zostały zniwelowane, gdyż mimo nieprawidłowości w doręczeniu decyzji, wniesiono od niej odwołanie w przewidzianym ustawowo terminie" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 22 marca 2013 r., sygn. III SA/Łd 84/13). Pogląd ten można odnieść do sytuacji procesowej w niniejszej sprawie, gdzie pomimo wadliwego doręczenia decyzji, skarżący prawidłowo wniósł na nią skargi do sądu administracyjnego.

Na marginesie należy zauważyć, że przepis art. 121 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowi, że czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do rektora uczelni publicznej wykonuje przewodniczący rady uczelni. Chodzi tu więc o czynności związane z stosunkiem pracy - jego nawiązaniem, rozwiązaniem, wygaśnięciem albo zmianą oraz o czynności faktyczne jak np. udzielenie urlopu. Akt odwołania z funkcji rektora pozbawia jedynie tej funkcji. Nie wywołuje natomiast skutków prawnych w sferze stosunku pracy.

W konkluzji należy stwierdzić, że organ odwołując skarżącego z funkcji rektora z pominięciem przepisów KPA znajdujących w tej sprawie zastosowanie, naruszył te przepisy procesowe, w szczególności art. 104 § 1, art. 107 § 1 i 3, art. 106 § 2 i te naruszenia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PostAdmU, orzekł jak w pkt 1 wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania, zawarte w pkt 2 wyroku, zostało wydane na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 PostAdmU w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265).

**Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

**z dnia 18 października 2019 r. II SA/Sz 872/19 – przedłużenie terminu postępowania wyjaśniającego**

Skład sądu

Danuta Strzelecka-Kuligowska (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w dniu 18 października 2019 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi W. K. na pismo Rektora Uniwersytetu/Politechniki/Akademii z dnia (...) r., znak: (...) w przedmiocie wyrażenia zgody na przedłużenie postępowania wyjaśniającego postanawia: odrzucić skargę

Uzasadnienie

W. K. w dniu 14 sierpnia 2019 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na decyzję Rzecznika Dyscyplinarnego Uniwersytetu S. oraz Rektora Uniwersytetu S. o przedłużeniu postępowania wyjaśniającego.

Uzasadniając skargę Skarżący wyjaśnił między innymi, że pismem z dnia 26 lipca 2019 r. został poinformowany przez Rzecznik Dyscyplinarną Uniwersytetu S. o przedłużeniu działań wyjaśniających do dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie skarg studentów na styl prowadzenia zajęć. Podstawą decyzji Rzecznik Dyscyplinarnej było wydanie zgody przez Rektora Uniwersytetu S. pismem z dnia 18 lipca 2019 r. na przedłużenie tych działań.

W odpowiedzi na skargę Rektor Uniwersytetu/Politechniki/Akademii wniósł o jej odrzucenie.

Rektor wskazał, że Skarżący zakwestionował pismo Rektora Uniwersytetu S. z dnia 18 lipca 2019 r., znak: (...). (...) w przedmiocie wyrażenia zgody na przedłużenie postępowania wyjaśniającego na okres trzech miesięcy, tj. do dnia 5 listopada 2019 r., które dotyczy Skarżącego. Organ zauważył, że Skarżący zakwestionował de facto czynność materialno-techniczną mieszczącą się we władztwie Rektora Uniwersytetu S. z racji sprawowanej funkcji, która nie jest decyzją administracyjną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje :

Skarga jest niedopuszczalna.

Stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej zwana "PostAdmU", sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Ramy tej kontroli zakreśla przepis art. 3 § 2 PostAdmU stanowiąc, że kontrola działalności 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 służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;

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 KPA, postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508 ze 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) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) bezczynność 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.

Ponadto, na podstawie art. 3 § 3 PostAdmU sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których sądową kontrolę przewidują przepisy ustaw szczególnych, a stosownie do art. 4 PostAdmU rozstrzygają również spory kompetencyjne między wymienionymi w tym przepisie organami.

W świetle powyższego, sądy administracyjne są zatem właściwe wyłącznie do rozpatrywania skarg w sprawach określonych w powołanych wyżej przepisach. Wskazane regulacje prawne określają właściwość rzeczową sądów administracyjnych w sprawowaniu kontroli nad działalnością organów administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na indywidualne akty administracyjne.

Przedmiotem skargi w rozpoznawanej sprawie jest pismo Rektora Uniwersytetu/Politechniki/Akademii z dnia 18 lipca 2019 r., skierowane do Rzecznika Dyscyplinarnego Uniwersytetu S. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie postępowania wyjaśniającego, które to pismo Skarżący potraktował jako decyzję administracyjną.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 KPA jest akt administracyjny stanowiący przejaw woli administracyjnych w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne (por. uzasadnienie uchwały Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, opubl. OSPiKA 1989, Nr 3, poz. 59). W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest natomiast pogląd, że pisma zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwionej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 KPA, jeżeli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji (por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. SA 1163/81). Jednocześnie za minimum elementów decyzji administracyjnej traktuje się cztery składniki, takie jak: oznaczenie organu, adresata decyzji, czyli strony, rozstrzygnięcie i podpis osoby uprawnionej do jej wydania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że zaskarżone pismo nie może zostać potraktowane jako decyzja administracyjna, jak to określił skarżący w treści skargi.

W tym zakresie wymaga przede wszystkim podkreślenia, że zaskarżone pismo nie może być uznane za decyzję administracyjną, gdyż nie stanowi ono władczego przejawu woli organu administracji publicznej rozstrzygającego konkretną sprawę w stosunku do zindywidualizowanej osoby i wydanego z zachowaniem określonej procedury jurysdykcyjnej.

Wyjaśnić również trzeba, że kontrola sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Pogląd ten jest akceptowany zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie postępowania sądowoadministracyjnego (por. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II SAB/Wa 71/08, z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 75/11, z dnia 16 grudnia 2011 r., z dnia 2 września 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 559/16, orzeczenia dostępne w Internetowej Bazie Orzeczeń NSA ww.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Stosownie do treści art. 279 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668), postępowanie dyscyplinarne toczy się przed komisjami dyscyplinarnymi i jest dwuinstancyjne. Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej, o której mowa w art. 279 pkt 1, stronom przysługuje odwołanie do komisji dyscyplinarnej przy ministrze. Z kolei, od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej przy ministrze stronom służy odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Do odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego nie służy skarga kasacyjna (art. 295 ust. 2 ww. ustawy).

Zauważyć należy, że przepisy ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nie poddają kontroli sądu administracyjnego żadnego stadium postępowania dyscyplinarnego lub czynności związanych z takim postępowaniem. Co więcej - z przywołanych przepisów tej ustawy wynika, że od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej przysługuje odwołanie do właściwego sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, zatem sprawy dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec nauczyciela akademickiego należą do właściwości sądu powszechnego.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że skarga w jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 i § 3 PostAdmU

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2023 r.**

**III OSK 6620/21**

Skład sądu

Dariusz Chaciński

Przemysław Szustakiewicz

Tamara Dziełakowska (przewodniczący sprawozdawca)

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Gd 87/21 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. na decyzję Rektora Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 14 grudnia 2020 r. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z 9 czerwca 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (sygn. akt II SA/Gd 87/21) po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. uchylił zaskarżoną decyzję Rektora Uniwersytetu Gdańskiego z 14 grudnia 2020 r. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej (pkt 1) oraz zasądził od organu na rzecz strony skarżącej zwrot kosztów postępowania (pkt 2).

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że wnioskiem z 1 grudnia 2020 r. strona skarżąca wystąpiła do Rektora Uniwersytetu Gdańskiego o informację publiczną w zakresie:

1) postępowań o naruszenie praw autorskich, które były prowadzone wobec pracowników naukowych Uniwersytetu Gdańskiego w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 5 października 2020 r., tj. o podanie informacji o każdym postępowaniu, wskazanie wobec kogo było lub jest prowadzone, przez jakie ciało, kiedy się rozpoczęło i zakończyło (lub czy trwa), co dokładnie było przedmiotem sprawy i jakie były ustalenia w zakończonych postępowaniach, prosząc o przedstawienie każdego przypadku osobno, a nie o zbiorcze dane statystyczne.

2) dokumentów z wynikami zakończonych postępowań.

Decyzją z 14 grudnia 2020 r. Rektor Uniwersytetu Gdańskiego na podstawie art. 104 § 1 i 2 KPA i art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) odmówił wnioskodawcy udostępnienia żądanych informacji.

W uzasadnieniu organ wskazał, że status prawny osób, o które pytał wnioskodawca, w postępowaniach dyscyplinarnych był zróżnicowany i przedstawia się następująco:

1) osoby, co do których w ogóle odmówiono wszczęcia postępowania wyjaśniającego na etapie czynności sprawdzających,

2) osoby, co do których umorzono postępowanie wyjaśniające,

3) osoby, co do których wystąpiono z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (w rozumieniu formalnym postępowanie dyscyplinarne zostaje wszczęte dopiero przez komisję dyscyplinarną a czynności wcześniejsze dokonywane przez rzecznika dyscyplinarnego mają charakter czynności sprawdzających, a następnie postępowania wyjaśniającego),

4) osoby, którym wymierzono kary dyscyplinarne.

Jak wyjaśnił organ, w odniesieniu do wszystkich osób, które w latach 2015 - 2019 zostały ukarane karą dyscyplinarną, okres zatarcia skazania lub uznania kary za niebyłą już minął - z uwagi na rodzaj wymierzonych kar okres zatarcia kary wynosił w tych przypadkach 3 lata, a karę upomnienia wymierzoną przez Rektora ustawa uznaje za niebyłą po upływie roku. Nie ma zatem powodów, dla których gwarancje polegające na zatarciu kar lub uznaniu za niebyłe miałyby zostać zniweczone przez udzielenie informacji publicznej, z czym niewątpliwie wiązałoby się publiczne i ponowne napiętnowanie. Organ nie znalazł uzasadnienia dla potraktowania prawa dostępu do informacji publicznej jako ważniejszego od prawa obywatela do nieskazitelnego wizerunku po "odpokutowaniu" winy. Dodatkowo organ wskazał na § 53 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, w myśl którego w związku z zatarciem kar rektor usuwa z akt osobowych nauczyciela akademickiego informację o karze oraz niszczy dokumentację postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego. Uniwersytet Gdański dokonał zniszczenia dokumentacji osób w stosunku do których doszło do zatarcia skazania i nie dysponuje w związku z tym taką dokumentacją. Nadto, cztery osoby ze wskazanego grona nie są już nauczycielami akademickimi zatrudnionymi w Uniwersytecie Gdańskim, a zatem nie wykonują już funkcji publicznej i podanie ich danych naruszałoby ich prywatność (art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Skargę na powyższą decyzję wniosło Stowarzyszenie (...), zarzucając jej naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d i pkt 3 lit. a oraz art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 KPA w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ww. ustawy z 6 września 2001 r. i art. 13 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 2 tejże ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rektor wniósł o jej oddalenie.

Rozpoznając powyższą skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie, choć nie w całokształcie jej zarzutów.

Wskazując na art. 275 ust. 1 oraz art. 287 ust. 2 pkt 1 - 4 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 - zwanego dalej Prawem o szkolnictwie wyższym i nauce), Sąd pierwszej instancji w oparciu o jednolite stanowisko doktryny i orzecznictwa uznał, że postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania ma charakter informacji publicznej, zdefiniowanej w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Natomiast wobec charakteru uczelni publicznych rektor jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy do udzielenia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu, a złożony wniosek rozpoznaje w sposób regulowany w art. 13, 16 ust. 1 i art. 14 ust. 2 ww. ustawy.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, organ prawidłowo rozróżnił krąg podmiotów, stanowiących przedmiot zainteresowania Stowarzyszenia, w świetle Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz.U. z 2018 r. poz. 1843). Zgodnie z nimi postępowanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników naukowych składa się z następujących etapów: pierwszy - "postępowanie wstępne", drugi - postępowanie wyjaśniające i trzeci - postępowanie dyscyplinarne. Następnie Sąd w oparciu o art. 285 ust. 1, art. 287 ust. 6 i art. 293 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz § 18 ust. 2, § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia opisał sposoby zakończenia pierwszego i drugiego postępowania, konkludując, że dopiero wszczęcie postępowania dyscyplinarnego zarządzeniem przewodniczącego komisji dyscyplinarnej otwiera etap czynności stricte dyscyplinarnych. Natomiast, czynności podejmowane przez rzecznika dyscyplinarnego po rozpoczęciu prowadzenia sprawy i w toku postępowania wyjaśniającego nie mają charakteru czynności dyscyplinarnych w ramach postępowania dyscyplinarnego. Jeśli czynności wstępne i wyjaśniające podjęte przez rzecznika nie wchodzą w zakres postępowania dyscyplinarnego, to materiał zgromadzony w związku z ich przebiegiem, w tym wyjaśnienia osoby, której czynu dotyczy postępowanie, gdy finalnie nie doszło jednak do wszczęcia procedury dyscyplinarnej, mają charakter materiałów roboczych i nie są informacją publiczną. Z tego powodu informacje z fazy wstępnej i wyjaśniającej postępowań w sprawach dyscyplinarnych, które nie zakończyły się wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, nie podlegają udostępnieniu. W takiej sytuacji prawidłowym sposobem rozpoznania wniosku w części odnoszącej się do informacji pochodzących z tych etapów postępowania powinno być pisemne poinformowanie wnioskodawcy, że nie ma ona charakteru informacji publicznej. Organ nie wydaje decyzji odmownej ani nie stosuje przepisu art. 5 ust. 2 ustawy i w tym należało upatrywać wadliwości rozstrzygnięcia organu w odniesieniu do informacji o sprawach dyscyplinarnych, w których postępowania nie osiągnęły fazy właściwego postępowania dyscyplinarnego.

Podobnie, w ocenie Sądu pierwszej instancji, rozstrzygnięcie organu w zakresie informacji odnoszących się do pracowników naukowych, w stosunku do których w latach 2015 - 2019 wszczęto postępowania dyscyplinarne, ukarano karami dyscyplinarnymi, co do których nastąpiło już zatarcie skazania bądź karę uznano już za niebyłą, jest niezgodne z wymogami ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli bowiem organ nie posiada żądanych informacji o charakterze publicznym to zobligowany jest do pisemnego poinformowania wnioskodawcy o tym fakcie. Nie jest to okoliczność uzasadniająca odmowę udostępnienia informacji publicznej. Organ może odmówić udostępnienia informacji tylko, gdy ją posiada. W tym zakresie Sąd podzielił wyjaśnienia Rektora, że w związku z zatarciem skazania i uznaniem kary upomnienia za niebyłą zobligowany był do usunięcia z akt osobowych nauczycieli akademickich informacji o karze oraz zniszczenia dokumentacji postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego. Wymaga tego aktualnie przepis § 53 rozporządzenia. Podobnie stanowiły o tym przepisy § 44 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1430). Z tej przyczyny Rektor uwiarygodnił, że żądanej dokumentacji z postępowań dyscyplinarnych z lat 2015 - 2019 nie posiada.

W tych okolicznościach zaskarżone rozstrzygnięcie Rektora w ocenie Sądu pierwszej instancji należało uznać za wadliwe, albowiem co do zasady nie było podstaw do zastosowania przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Akceptując następnie sposób wykładni art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Sąd pierwszej instancji dokonał szerokiej analizy relacji prawa do prywatności i prawa do dostępu do informacji publicznej w świetle art. 47 Konstytucji RP oraz poglądów wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny. Sąd wskazał również na rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poglądach doktryny odnośnie skutków zatarcia skazania czy uznania kary za niebyłą.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, pomimo że z treści sentencji decyzji wynika, że rozstrzygnięcie dotyczy całego okresu objętego wnioskiem, tj. od 2015 do 2020 r., to w uzasadnieniu nie wskazano wyraźnie powodów odmowy udostępnienia informacji publicznych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych toczących się lub zakończonych w 2020 r. W ich przypadku bowiem argumentacja odwołująca się do zatarcia skazania nie mogła znaleźć zastosowania.

Za niepełną uznał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku argumentację organu odnośnie do odmowy udostępnienia informacji z uwagi na ustanie stosunku zatrudnienia przez nauczycieli akademickich. Ustanie zatrudnienia na uczelni nie wyłącza odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne popełnione w trakcie tego zatrudnienia (art. 275 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym) i w konsekwencji możliwości dostępu do informacji publicznej w tym zakresie.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, pomimo tego, że odmowa udostępnienia informacji publicznej, niemająca w okolicznościach niniejszej sprawy podstawy prawnej, wypełniała przesłankę nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 KPA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm. - zwanej dalej PostAdmU), uchylił zaskarżoną decyzję, biorąc pod uwagę uchybienia przepisom prawa procesowego i przepisom ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, które miały wpływ na wynik sprawy. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 PostAdmU

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło Stowarzyszenie (...), zaskarżając go w całości i zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 61 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej oraz art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2176) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na błędnym przyjęciu, że materiały zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego na postawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce mają charakter roboczy i nie stanowią informacji publicznej,

2. art. 4 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że lakoniczne wyjaśnienie Rektora, iż w odniesieniu do wszystkich osób, które w sprawach dyscyplinarnych w latach 2015 - 2019, zostały ukarane karą dyscyplinarną, okres zatarcia lub uznania kary za niebyłą już minął, uwiarygadnia okoliczność, że rektor nie posiada wnioskowanej informacji publicznej, w sytuacji gdy Rektor był zobowiązany do prowadzenia przedmiotowej dokumentacji, a nie przedstawił dowodu potwierdzającego nieposiadanie przez Rektora ww. dokumentów, przykładowo protokołu ich zniszczenia.

Wskazując na powyższe zarzuty, strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz wydanie orzeczenia reformatoryjnego w trybie art. 188 PostAdmU, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie od organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Nadto strona skarżąca zrzekła się rozprawy i wniosła o rozpoznanie przedmiotowej skargi na posiedzeniu niejawnym.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że informacje dotyczące postępowań wyjaśniających prowadzonych wobec pracowników naukowych stanowią informację publiczną i winny zostać udostępnione. Nadto w ocenie strony skarżącej trudno uznać, aby w przypadku wszystkich postępowań prowadzonych w okresie 2015 r. do 2019 r. nastąpiło zatarcie orzeczonych kar, uwzględniając łączny czas prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego, wykonanie kary oraz co najmniej 3 letni okres zatarcia kary. Tym samym Rektor powinien posiadać pełną dokumentację postępowań wszczętych co najmniej w 2017 r. Rektor nie udostępnił także skarżącemu protokołu usunięcia dokumentacji dotyczącej postępowań dyscyplinarnych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rektor Uniwersytetu Gdańskiego wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 PostAdmU w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez sąd drugiej instancji, który w odróżnieniu od sądu pierwszej instancji nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Zwrócić również należy uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a kontrolę kasacyjną prowadzi jedynie w zakresie wyraźnie wyartykułowanych norm. Uwaga ta jest natomiast o tyle istotna, że pomimo zaskarżenia rozpoznawaną skargę kasacyjną całego wyroku Sądu pierwszej instancji, to przytoczone podstawy skargi kasacyjnej wyraźnie zawęziły zakres zaskarżenia. Nie obejmują one bowiem całości oceny okoliczności niniejszej sprawy przedstawionej przez Sąd pierwszej instancji, w której wyraźnie podzielono postępowanie w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników naukowych na trzy etapy, przypisując im odmienny charakter w świetle ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W pierwszym zarzucie skargi kasacyjnej odniesiono się do charakteru postępowania wyjaśniającego, określonego przez Sąd pierwszej instancji jako etap drugi, zaś w drugim, nie kwestionując podstaw uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny kontrolowanej decyzji, podważono ocenę tegoż Sądu, że organ uwiarygodnił okoliczność, że nie posiada informacji odnośnie osób, które w sprawach dyscyplinarnych w latach 2015 - 2019 zostały ukarane karą dyscyplinarną z uwagi na zatarcie skazania bądź uznania kary za niebyłą. Oceniając zatem niniejszą skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył badanie zgodności z prawem skarżonego wyroku wyłącznie do wyżej wymienionych kwestii.

Analizując charakter postępowania wyjaśniającego, zauważyć trzeba, że ocena Sądu pierwszej instancji, iż czynności podejmowane przez rzeczniczka dyscyplinarnego w tym postępowaniu nie mają charakteru czynności stricte dyscyplinarnych wynikała z analizy wyraźnie wskazanych przepisów ustawy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25 września 2018 r. Na ich podstawie, ale również w nawiązaniu do uprzednio obowiązującej regulacji - ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Sąd pierwszej instancji wywiódł, że czynności podejmowane w postępowaniu wyjaśniającym nie wchodzą w zakres postępowania dyscyplinarnego, a materiał zgromadzony w związku z ich przebiegiem, w tym wyjaśnienia osoby, której czynu dotyczy postępowanie, mają charakter materiałów roboczych i nie są informacją publiczną. W konsekwencji tego prawidłowym sposobem rozpoznania wniosku w części odnoszącej się do tego etapu postępowania było pisemne poinformowanie wnioskodawcy, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej. Do żadnej z tych okoliczności nie odniosła się w skardze kasacyjnej strona skarżąca, w szczególności nie podejmując żadnych prób wykazania, że Sąd pierwszej instancji błędnie odczytał wskazane w uzasadnieniu skarżonego wyroku przepisy Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz w ww. rozporządzeniu oraz błędnie zakwalifikował postępowanie wyjaśniające jako nienależące do czynności stricte dyscyplinarnych. Zamiast tego, strona skarżąca w uzasadnieniu skargi kasacyjnej przywołała dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 października 2013 r. sygn. akt IV SAB/Wr 169/13 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 grudnia 2020 r. sygn. akt II SAB/Wa 869/19, które zapadły na gruncie innych stanów faktycznych i prawnych. Pierwszy odnosił się bowiem do postępowania dyscyplinarnego regulowanego w Karcie Nauczyciela, a drugi postępowania dyscyplinarnego adwokatów. W żaden sposób strona nie podjęła jednak nawet próby porównania tych postępowań z przedmiotowym postępowaniem dyscyplinarnym pracowników naukowych. Z tych też powodów wskazanie w treści zarzutu pierwszego na naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej należy uznać za niewystarczające, skoro w żaden sposób nie zakwestionowano charakterystyki postępowania dyscyplinarnego pracowników naukowych prowadzonego na podstawie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Brak próby zakwestionowania stanowiska Sądu pierwszej instancji uniemożliwia natomiast przeprowadzenie kontroli kasacyjnej w tym zakresie, skoro Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do samodzielnego uzupełniania skargi kasacyjnej. W tym też zakresie analizowany zarzut pierwszy okazał się być bezzasadny.

Na uwzględnienie zasługiwał natomiast drugi zarzut skargi kasacyjnej. Zauważyć trzeba, że również w tym przypadku w skardze kasacyjnej nie kwestionowano oceny Sądu pierwszej instancji odnośnie odmowy udostępnienia informacji publicznej do postępowań dyscyplinarnych toczących się lub zakończonych w 2020 r. Podważono natomiast ocenę tę w stosunku do postępowań z lat 2015 - 2019. Analizując tę kwestię, zauważyć trzeba, że Sąd pierwszej instancji uznał, że etap postępowania dyscyplinarnego, od którego podejmowane czynności miałyby charakter informacji publicznej w rozumieniu ustawy, rozpoczynał się od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego poprzez wydanie przez przewodniczącego komisji dyscyplinarnej stosownego zarządzenia. Następnie Sąd ten przeszedł do analizy skutków zatarcia skazania bądź uznania kary za niebyłą, wskazując, że organ powinien odmówić udostępnienia informacji, skoro nie posiada stosownej dokumentacji, gdyż ta podlega usunięciu z akt osobowych nauczyciela akademickiego zgodnie z § 53 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25 września 2018 r. Wskazując na powyższe, Sąd pierwszej instancji doszedł do konkluzji, że Rektor "uwiarygodnił, że żądanej dokumentacji z postępowań dyscyplinarnych z lat 2015 - 2019 nie posiada". Takie jednak stanowisko w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą skargę kasacyjną nie znajduje oparcia w aktach sprawy, a po drugie prowadzi do zawężenia wniosku o udzielenie informacji publicznej. Zauważyć bowiem trzeba, że we wniosku tym strona skarżąca żądała informacji "na temat postępowań o naruszenie praw autorskich, który były prowadzone wobec pracowników naukowych (...)", a więc w świetle wywodów Sądu, żądanie to obejmowało wszystkie postępowania od wydania zarządzenia przewodniczącego komisji dyscyplinarnej do ich zakończenia. Tymczasem Sąd pierwszej instancji swoją analizę ograniczył do postępowań prawomocnie zakończonych i to takich, w których nastąpiło zatarcie skazania bądź uznano karę za niebyłą. Sąd nie odniósł się w żaden sposób do postępowań dyscyplinarnych będących w toku, nieprawomocnie zakończonych, czy nawet prawomocnie zakończonych, ale jeszcze przed okresem upływem okresu zatarcia skazania. Nie można zatem uznać, że Rektor "uwiarygodnił, że żądanej dokumentacji z postępowań dyscyplinarnych z lat 2015 - 2019 nie posiada", skoro organ na taką okoliczność nie wskazywał. W kontrolowanej w sprawie decyzji odwoływał się do osób "które w sprawach dyscyplinarnych w latach 2015 - 2019 zostały ukarane karą dyscyplinarną, okres zatarcia lub uznania kary za niebyłą już minął (...)", by następnie wskazać na gwarancje wynikające z zatarcia kary lub uznania jej za niebyłą oraz na obowiązek niszczenia dokumentacji wynikający z § 53 rozporządzenia oraz to, że "dokonał zniszczenia dokumentacji osób w stosunku do których doszło do zatarcia kary (...)". Z tego też powodu, podzielić należało twierdzenie skarżącego kasacyjnie, że "trudno zatem uznać, aby w przypadku wszystkich postępowań prowadzonych w okresie ok 2015 r. do 2019 r. nastąpiło zatarcie skazania" przede wszystkim uwzględniając minimalny okres zatracie kary wynoszący 3 lata (art. 300 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce) i moment wydania kontrolowanej decyzji (14 grudnia 2020 r.). Ponieważ ten aspekt sprawy nie został dostatecznie wyjaśniony, to jest czy organ dysponuje jakąkolwiek dokumentacją spraw dyscyplinarnych prowadzonych w latach 2015 - 2019, które zostały zakończone ale nie uległy jeszcze zatarciu (uznano karę za niebyłą) lub takie które są jeszcze w toku, rozpoznany zarzut skargi kasacyjnej opisany w punkcie 2 skargi kasacyjnej zasługiwał na uwzględnienie.

Odnośnie twierdzeń strony skarżącej, że Rektor nie udostępnił jej protokołu usunięcia dokumentacji dotyczącej postępowań dyscyplinarnych, zauważyć trzeba, że żądania takiego nie obejmował wniosek o udostępnianie informacji publicznej, zaś do uprawdopodobnienia, że organ nie jest w posiadaniu dokumentacji postępowania dyscyplinarnego wystarczające było odwołanie się do wymogu określonego w § 53 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 25 września 2018 r.

Wskazać natomiast należy, że zgodnie z art. 184 PostAdmU. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną również w sytuacji, gdy zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, to jest gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu przez Naczelny Sąd Administracyjny błędów zawartych w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji jego sentencja nie uległaby zmianie. Taka sytuacja ma miejsce w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, bowiem pomimo częściowej wadliwości stanowiska Sądu pierwszej instancji słusznie uznano, że kontrolowana w sprawie decyzja jest błędna tyle, że zakres analizy organu musi zostać poszerzony o powyżej poczynione wskazania odnośnie do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w latach 2015 - 2019.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 w związku z art. 182 § 2 PostAdmU oddalił skargę kasacyjną.

W związku z wnioskiem Rektora o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wyjaśnić należy, że przepisy art. 204 i art. 205 § 2-4 w związku z art. 207 § 1 PostAdmU wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 tej ustawy, stanowią podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie, odpowiedzi na skargę kasacyjną ale sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika (por. uchwała składu 7 sędziów NSA z 19 listopada 2012 r. sygn. akt II FPS 4/12, ONSAiWSA z 2013, z. 3, poz. 38). Wniesiona natomiast w niniejszej sprawie odpowiedź na skargę kasacyjną została sporządzona przez Rektora osobiście i z tego względu brak było podstaw do zasądzenia organowi zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 5 kwietnia 2013 r.

I OSK 196/13

Dokumentacja przebiegu postępowania dyscyplinarnego jako informacja publiczna.

TEZA aktualna

Postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania ma charakter informacji publicznej.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska (spr.).

Sędziowie NSA: Jolanta Rajewska, del. Bożena Popowska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rektora Politechniki (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r. sygn. akt IV SAB/Wr 83/12 w sprawie ze skargi M. W. na bezczynność Rektora Politechniki (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 25 października 2012 r. sygn. akt IV SAB/Wr 83/12 zobowiązał Rektora Politechniki (...) do załatwienia wniosku M. W. z dnia 22 czerwca 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku. Jednocześnie Sąd stwierdził, iż w bezczynności Rektora Politechniki (...) w powyższej sprawie brak rażącego naruszenia prawa i odstąpił od orzeczenia o wymierzeniu grzywny. Od Rektora Politechniki (...) na rzecz skarżącego M. W. zasądzono zwrot kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji powołał następujące okoliczności faktyczne i prawne.

W dniu 22 czerwca 2012 r. M. W. zwrócił się do Rektora Politechniki (...) o udostępnienie kopii wniosku dyscyplinarnego Rzecznika Dyscyplinarnego Uczelni o ukaranie dr hab. Z. H. - adiunkta Instytutu (...), z powodu zarzutu plagiatu naukowego, a także kopii orzeczeń dyscyplinarnych Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej z dnia 6 maja 2005 r., z dnia 12 czerwca 2008 r., z dnia 16 czerwca 2010 r., kopii odwołań obwinionego z dnia 24 czerwca 2005 r., z dnia 11 lipca 2008 r., kopii ekspertyzy prof. A. J. wykonanej dla potrzeb postępowania dyscyplinarnego oraz kopii orzeczeń dyscyplinarnych Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przy Radzie Głównej z dnia 6 lipca 2007 r. oraz 27 lutego 2009 r.

W piśmie z dnia 27 czerwca 2012 r. Rektor odmówił udostępnienia informacji wskazując, że wniosek dyscyplinarny o ukaranie pracownika naukowego oraz orzeczenie dyscyplinarne nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy. Ponadto odmówił wydania decyzji w tej sprawie.

W skardze na bezczynność M. W. zarzucił organowi 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 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. (powoływana jako: u.d.i.p.). Skarżący wniósł o zobowiązanie Rektora Politechniki (...) do udostępnienia kopii wniosku dyscyplinarnego oraz żądanych orzeczeń dyscyplinarnych w terminie 14 dni od daty wydania wyroku, a także kopii wskazanej ekspertyzy.

Według stanowiska strony skarżącej orzeczenia dyscyplinarne oraz inne dokumenty z zakończonego postępowania dyscyplinarnego stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu na wniosek. Organy państwowych szkół wyższych wykonują zadania publiczne. Nauczyciele akademiccy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, ich praca naukowa podlega ocenie publicznej, zaś plagiat pracy naukowej ma bezpośredni związek z wykonywaniem pracy zawodowej. Skarżący podniósł, że żądana informacja znajduje się w posiadaniu Rektora. Zauważył ponadto, że z przepisów wykonawczych do ustawy o szkolnictwie wyższym wynika, że postępowanie dyscyplinarne jest jawne i mają w nim prawo uczestniczyć pracownicy naukowo-dydaktyczni uczelni. Ogłoszenie orzeczenia dyscyplinarnego również jest jawne.

Rektor Politechniki (...) wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie jej oddalenie. Wskazał, że Politechnika (...) nie jest organem administracji w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zatem przejawy jej działania, poza decyzjami w zakresie rekrutacji na studia oraz skreślania z listy studentów, nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Na wypadek, gdyby Sąd nie podzielił tego stanowiska, Rektor podniósł, iż postępowanie wyjaśniające i dyscyplinarne wobec nauczycieli akademickich jest postępowaniem odrębnym w stosunku do powszechnego postępowania karnego i mają do niego zastosowania przepisy ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym oraz rozporządzenie wykonawcze. Na mocy tych przepisów, zakres dostępu do prowadzonego postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich jest podmiotowo ograniczony. Ograniczenie dostępu dotyczy również dokumentacji, czyli wszelkich wniosków, ekspertyz oraz zapadłych w sprawie dyscyplinarnej orzeczeń. Wskazano ponadto, że informacje z postępowania dyscyplinarnego nie posiadają cechy informacji publicznej, gdyż dotyczą sfery osobistej konkretnej osoby fizycznej.

W piśmie z dnia 30 sierpnia 2012 r. skarżący podtrzymał dotychczasowe stanowisko zaprezentowane w skardze. Argumentował, iż w świetle Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, orzeczenia i wnioski dyscyplinarne stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu na wniosek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny powołał się na treść art. 61 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 1u.d.i.p. Wskazał, że zgodnie z tymi przepisami każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Sąd ten zauważył, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie swych kompetencji.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że Politechnika (...) jest uczelnią publiczną i stanowi integralną część narodowego systemu edukacji i nauki, a organy tej uczelni wykonują władztwo administracyjne na zasadzie i w granicach określonych ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). Organy tej uczelni wykonują zadania publiczne oraz dysponują majątkiem publicznym (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 5 w związku z ust. 3 ustawy).

WSA wskazał, że podziela stanowisko zawarte w wyroku z dnia 7 października 2011 r. sygn. akt IV SAB/Wr 58/11, zgodnie z którym Rektor Politechniki (...) jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu, a także stanowisko określone w wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11, w którym Sąd uznał, że wynik postępowania dyscyplinarnego toczącego się w stosunku do nauczyciela akademickiego ma związek z pełnioną przez niego funkcją. Sąd pierwszej instancji powołał się ponadto na wyrok z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt IV SAB/Wr 58/11, w którym stwierdzono, że informacja o treści prawomocnego orzeczenia Komisji dyscyplinarnej do spraw nauczycieli akademickich o zastosowaniu jednej z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 140 ust. 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ma walor informacji publicznej i podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreślono, iż stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt IV SAB/Po 55/10, w którym wskazuje się, iż dokumenty wytworzone przez Rzecznika Dyscyplinarnego w związku z realizacją zadań publicznych, stanowią informację publiczną, a także w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 391/11, w którym NSA stwierdził, że żądanie udostępnienia wniosku dyscyplinarnego dotyczącego ukarania i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, zarówno wniosek o niekaranie pracownika naukowego, jak i orzeczenie o niekaraniu go, stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu. Sąd ten przyjął, iż brak jest racjonalnych względów, by również pozostałym materiałom sprawy dyscyplinarnej, o jakie wniósł skarżący, odmówić takiego przymiotu i uznać, że nie stanowią one informacji publicznej, a w konsekwencji udostępnienia odmówić.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie stwierdził by bezczynność w rozpatrywanej sprawie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na okoliczność, że Rektor Politechniki (...) niezwłocznie udzielił jednak (błędnej jedynie) odpowiedzi na żądanie skarżącego.

W skardze kasacyjnej Rektor Politechniki (...) zaskarżył powyższy wyrok w całości, wniósł o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty poprzez oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA we Wrocławiu oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

I. naruszenie prawa materialnego tj.:

1) art. 23a ust. 3 pkt 4 w zw. z ust. 1 oraz w zw. z art. 23g ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji gdy strona przeciwna wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie informacji w celu jej ponownego wykorzystania;

2) art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną, a w konsekwencji uznanie, że dokumenty związane z postępowaniem dyscyplinarnym nauczyciela akademickiego stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej;

3) art. 4 ust. 1 pkt 1 i 5 u.d.i.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że organy Politechniki (...) wykonują zadania publiczne oraz dysponują majątkiem publicznym, a tym samym Rektor Politechniki (...) jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej;

4) art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz w zw. z 17 ust. 1 i 34 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391) poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, ze wniosek o ukaranie, odwołania od orzeczenia uczelnianej komisji dyscyplinarnej oraz ekspertyza wykonana dla potrzeb postępowania dyscyplinarnego, stanowią informację o sprawach publicznych;

II. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 149 i w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. poprzez wadliwe przyjęcie, że Rektor Politechniki (...) pozostaje w bezczynności, co do rozpoznania wniosku z dnia 22 czerwca 2012 r.;

2) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez wadliwą ocenę stanu faktycznego polegającą na nieuwzględnieniu okoliczności wyrażenia we wniosku z dnia 22 czerwca 2012 r. zamiaru ponownego wykorzystania informacji;

3) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez zbyt ogólnikowe uzasadnienie wyroku i niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia pozbawiające skarżącego informacji o przesłankach rozstrzygnięcia, przede wszystkim niewyjaśnienie stanu faktycznego w zakresie dotyczącym działalności publicznej szkoły wyższej i braku ustalenia, czy czynności z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich stanowią wykonywanie zadania publicznego.

Strona wnosząca skargę kasacyjną argumentowała, iż pismem z dnia 22 czerwca 2012 r. skierowanym do Rektora Politechniki (...) - dr M. W., dziennikarz F.A., O. M. I.- P. wniósł o udostępnienie określonych dokumentów z akt postępowania dyscyplinarnego powołując się na "Ustawę Prasową oraz ustawę o dostępie do informacji publicznej". Stosownie natomiast do art. 23a ust. 1 u.d.i.p. wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w ust. 2 i 3, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, stanowi ponowne wykorzystywanie informacji publicznej i odbywa się na zasadach określonych w rozdziale 2a ustawy. Na mocy natomiast art. 23a ust. 3 pkt 4 u.d.i.p. przepisów rozdziału o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej nie stosuje się do uczelni, Polskiej Akademii Nauk, ani jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, w zakresie informacji publicznych służących ich działalności badawczej oraz dydaktycznej. Skoro prawo do ponownego wykorzystania informacji publicznej nie przysługuje w przypadku informacji publicznej odnoszącej się do działalności badawczej oraz dydaktycznej uczelni, to zdaniem strony nie przysługuje ono również w sytuacji, gdy postępowanie dyscyplinarne wobec nauczyciela akademickiego związane było bezpośrednio z prowadzonymi badaniami naukowymi i twórczością naukową służącą działalności badawczej oraz dydaktycznej uczelni.

Zdaniem strony, Sąd pierwszej instancji nie przeanalizował wniosku z dnia 22 czerwca 2012 r., nie uwzględnił okoliczności, że żądane informacje podlegać mają ponownemu wykorzystaniu w celach komercyjnych - jako materiał prasowy w publikacjach dotyczących patologii nauki, zatem na mocy art. 23a ust. 1 i ust. 3 pkt 4 u.d.i.p. organ zwolniony był z obowiązku udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego jej wykorzystania i właściwie zareagował na złożony wniosek udzielając w dniu 27 czerwca 2012 r. pisemnej odpowiedzi.

Wnoszący skargę kasacyjną podniósł ponadto, że WSA we Wrocławiu w zaskarżonym wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność powołując się na wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11 przesądził, iż skarżący zobowiązany jest udostępnić żądane dokumenty. Tym samym, rozstrzygnął, w jaki sposób powinien być rozpatrzony wniosek o udostępnienie informacji, pomimo, iż w takiej sprawie Sąd nie może nakazać organowi podjęcia czynności określonej treści.

W kontekście art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. autor skargi kasacyjnej podniósł, iż nauczyciel akademicki pełni ważną rolę w życiu publicznym, nie jest to jednak równoznaczne z wykonywaniem funkcji publicznej. Status taki nie wynika z żadnego przepisu ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. Skoro zatem nauczyciel akademicki nie wykonuje władzy publicznej, to również materiały zgromadzone w postępowaniu dyscyplinarnym wobec takiego nauczyciela nie mogą być zakwalifikowane jako informacja publiczna. Ponadto, według strony, materiały zgromadzone w toku postępowania dyscyplinarnego przez komisje dyscyplinarne do spraw nauczycieli akademickich nie są informacjami publicznymi, ponieważ komisje te nie stanowią władzy publicznej i nie wykonują zadań publicznych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wywiedziono ponadto, iż stosownie do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich tylko ogłoszenie orzeczenia dyscyplinarnego jest jawne. Rozprawa dyscyplinarna oraz wszystkie czynności w jej toku jawne są 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 (art. 17 ust. 1 i 34 rozporządzenia). Wskutek tego, wniosek o ukaranie, odwołania oraz wewnętrzna opinia sporządzona dla potrzeb komisji - w ocenie strony - nie mogą zostać uznane za informacje podlegające udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskazując na naruszenie przepisów postępowania autor skargi kasacyjnej argumentował, że Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił podstawy prawnej rozstrzygnięcia w sposób adekwatny do celu art. 141 § 4 p.p.s.a., w szczególności nie dokonał wyczerpującego wyjaśnienia dlaczego uznał, że wniosek o niekaranie pracownika naukowego, orzeczenie o niekaraniu go, jak również odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych i wewnętrzna ekspertyza sporządzona na potrzeby postępowania dyscyplinarnego stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu. Według kasatora, WSA nie objaśnił w sposób dostateczny, czy czynności z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich stanowią wykonywanie zadania publicznego, z którego materiały podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna, Sąd ten nie przedstawił także powodów dla których nie podzielił twierdzeń zawartych w odpowiedzi na skargę.

Według stanowiska strony wnoszącej skargę kasacyjną, w konsekwencji powyższych naruszeń przepisów postępowania i prawa materialnego Sąd pierwszej instancji błędnie wydał zaskarżony wyrok zamiast oddalić skargę.

M. W. wniósł o odrzucenie skargi kasacyjnej z powodu przekroczenia terminu do jej wniesienia na podstawie art. 178 p.p.s.a. podnosząc, że wyrok został doręczony Rektorowi Politechniki (...) w dniu 3 grudnia 2012 r. Określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin 30 dniowy upłynął w środę 2 stycznia 2013 r., natomiast skarga kasacyjna została złożona w Biurze Podawczym WSA we Wrocławiu w dniu 3 stycznia 2013 r. Dodatkowo, pismem złożonym w dniu 4 marca 2013 r. odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej wskazał, że żądana informacja ma charakter publiczny, nauczyciel akademicki pełni zaś funkcje publiczne, a cel wykorzystania informacji nie jest komercyjny.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, co następuje:

Środek odwoławczy w rozpatrywanej sprawie złożony został z zachowaniem trzydziestodniowego terminu określonego w art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. (dalej: p.p.s.a.). Początek tego terminu wyznacza data doręczenia pełnomocnikowi Rektora Politechniki (...) odpisu wyroku Sądu pierwszej instancji - tj. 3 grudnia 2012 r. (potwierdzenie odbioru k. 53 akt sprawy) Termin ten, obliczony według przepisów prawa cywilnego, upływał zatem 2 stycznia 2013 r. i w tym właśnie dniu, jak wynika z umieszczonego na kopercie stempla pocztowego (k. 69 akt sprawy), skarga kasacyjna została złożona w placówce Poczty Polskiej. Stosownie do art. 83 § 3 p.p.s.a. oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu, zatem badana skarga kasacyjna wniesiona została terminowo. Bez znaczenia prawnego pozostaje przy tym okoliczność, że przesyłka wpłynęła do Biura Podawczego WSA we Wrocławiu w dniu 3 stycznia 2013 r. i ta właśnie data figuruje w zamieszczonej na piśmie prezentacie.

Przystępując do merytorycznego rozpatrzenia sprawy zauważyć na wstępie należy, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje konkretną sprawę w granicach zarzutów skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki w sposób enumeratywny zostały wymienione w § 2 powołanego artykułu. W niniejszej sprawie nie występuje żadna z okoliczności, mogących świadczyć o nieważności postępowania sądowego prowadzonego przez WSA we Wrocławiu. Z perspektywy natomiast przedstawionych zarzutów skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Wskazując na naruszenia procedury postępowania, jak i prawa materialnego, Rektor Uniwersytetu (...) twierdzi, że uczelnia nie jest zobowiązana do udostępnienia informacji w celu jej ponownego wykorzystania ze względu na regulację art. 23a ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

W tym kontekście zauważyć należy, że w dniu 16 września 2011 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195). Jej podstawowym celem było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego nowego (piątego) trybu dostępu do informacji publicznej oraz zasad jej ponownego wykorzystania, które zostały określone w dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. WE 2003 r. seria L Nr 345, poz. 90 z późn. zm.). nie miała ona natomiast na celu ograniczenia dotychczasowych zasad dostępu do informacji publicznej, co podkreśla zarówno jej uzasadnienie, jak i art. 2a ust. 2 u.d.i.p.

W wyniku wspomnianej nowelizacji, w ustawie o dostępie do informacji publicznej dodano jednak do istniejącego tekstu rozdział 2a, bez uwzględnienia wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Przy obecnej regulacji, wskutek niejasności wzajemnych relacji między rozdziałem 2 a 2a u.d.i.p., konieczne jest zatem przyjęcie takich sposobów interpretacji przepisów u.d.i.p., które z jednej strony pozwoliłyby na realizację celów zakładanych przez ustawodawcę w wyniku nowelizacji, z drugiej zaś umożliwiałyby zachowanie w maksymalnym stopniu dotychczasowych zasad dostępu do informacji publicznej.

Prawo dostępu obejmuje zgodnie z art. 3 ustawy prawo uzyskania informacji publicznej, w tym przetworzonej, prawo wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Sposób realizacji tego uprawnienia wynika z kolei z art. 7 u.d.i.p. Prawo ponownego wykorzystania informacji publicznej uregulowane zostało w rozdziale 2a u.d.i.p. Ponowne wykorzystanie informacji określa przy tym art. 23a ust. 1 u.d.i.p. jako jej wykorzystywanie niezależnie od sposobu jej utrwalenia, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny cel wykorzystywania dla którego informacja została wytworzona. Jest to dosłowne powtórzenie treści pkt 4 art. 2 dyrektywy. Taki sposób ujęcia powoduje jednak, że językowo mieści ono w sobie zakres obejmowany dotąd terminem dostępu do informacji publicznej, który w przeciwieństwie do ponownego wykorzystania, nie był objęty szczególnymi warunkami. Jednocześnie pamiętać należy, że dotychczasowe zasady tego dostępu nie miały być naruszane wprowadzoną regulacją. Stąd należy dokonywać takiej wykładni pojęcia ponownego wykorzystania informacji publicznej, która w większym stopniu uwzględniałaby dyrektywy systemowe i celowościowe.

Pamiętać przy tym należy, że celem nowelizacji było nie tyle ograniczenie możliwości dalszego wykorzystania uzyskiwanych informacji publicznych w ogóle, ile określenie pewnych minimalnych wymogów i warunków w tym zakresie, w szczególności w odniesieniu do informacji chronionych prawami własności intelektualnej. Ustawa przewiduje zatem takie zasady i warunki nie przy każdym udostępnianiu informacji, ale tylko przy niektórych jej formach. Warto też podkreślić, że w wyroku TS UE z dnia 27 października 2011 r. w sprawie C362/10 Trybunał zauważył, iż celem dyrektywy było polepszenie możliwości ponownego wykorzystania informacji służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej. Uregulowanie takich warunków miało więc na względzie, jak podkreślała Komisja, osiągnięcie skutku o charakterze gospodarczym, a nie, jak w zakresie dostępu na podstawie przepisów prawa krajowego, realizację politycznych praw obywateli.

Z omówionych względów, w ocenie Naczelnego Sadu Administracyjnego w obecnym składzie, pojęcie "ponownego wykorzystania informacji" wykładać należy nie w jego dosłownym językowym znaczeniu, wynikającym z art. 23a ust. 1 u.d.i.p., ale odnosić je w świetle art. 23g do informacji już udzielonej, czy to w drodze aktywności urzędowej podmiotu zobowiązanego tj. udostępnionej na stronie podmiotowej BlP, udostępnionej w inny sposób (a więc przez wywieszenie, wyłożenie), udostępnionej w centralnym repozytorium, czy to udzielonej na wniosek, a dotyczącej informacji objętej prawem autorskim, czy innej informacji nietypowej, np. przetworzonej. Ta ostatnia sytuacja powinna mieć charakter wyjątkowy oraz odnosić się do informacji publicznych udostępnianych po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Nie dotyczy ona natomiast przedmiotowej sprawy, odnoszącej się w istocie do dostępu do informacji publicznej, a nie jej ponownego wykorzystania.

Nawet zresztą przy przyjęciu odmiennej wykładni pojęć dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystania tej informacji skarga kasacyjna nie miałaby usprawiedliwionych podstaw. Wyłączenie przewidziane w art. 23a ust. 3 pkt 4 u.d.i.p., jako wyjątek, należy bowiem interpretować w sposób wąski. Przewidziane w powołanym przepisie zwolnienie od obowiązku udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania odnosi się wyłącznie do takiej informacji publicznej, która służy bezpośrednio, wąsko rozumianej działalności dydaktyczno - badawczej uczelni. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, jak i dokumentacja przebiegu tego postępowania, nie służy tak rozumianej działalności uczelni, łączy się z nią jedynie w sposób pośredni.

Podzielić też należy stanowisko Sądu pierwszej instancji, że w świetle - w miarę jednolitego w tym zakresie - orzecznictwa sądów administracyjnych uczelnia jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, a żądana informacja ma charakter publiczny. Wytworzona bowiem została w toku realizacji zadań publicznych przez właściwy organ, jakim jest komisja dyscyplinarna.

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.

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji, w pragmatykach regulujących status prawny innych pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych, np. adwokackiego. Jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym (por. art. 1 pkt 2 k.p.a.) za wykroczenia dyscyplinarne. 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, które 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 - zob. art. 146 ust. 4 Prawa o szkolnictwie wyższym.

W odniesieniu do argumentacji objętej skargą kasacyjną zaznaczyć należy, że ocena co do tego, czy zadania realizowane przez pracownika naukowego mają charakter funkcji publicznych, ma jedynie znaczenie dla zakresu ochrony prawa prywatności wynikającego z ustawy o dostępie do informacji publicznej pozwalającego na szersze udostępnianie informacji związanych z pełnieniem takiej funkcji. Tego rodzaju kwestia może być jednak rozważana dopiero wówczas, gdy dana informacja ma charakter publiczny, a podmiot zobowiązany do rozstrzygnięcia wniosku ocenia możliwość jej udostępnienia lub odmowy udostępnienia.

Z omówionych już względów, pozostało zatem odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca przewidział szczególny tryb udostępnienia żądanej informacji. Takiej regulacji szczególnej upatruje wnoszący skargę kasacyjną w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391). Sygnalizując jedynie wątpliwość, co do zgodności z Konstytucją RP funkcjonowania w hierarchicznym systemie źródeł prawa, regulacji rangi rozporządzenia stanowiącej zasady odmienne, od zasad ogólnych przyjętych w ustawie - tu ustawie o dostępie do informacji publicznej, podkreślić należy, że zakres regulacji wynikający z delegacji ustawowej zawartej w art. 149 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.), jak i treść przepisów wydanego na tej podstawie rozporządzenia wskazuje, że określone w nim zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego dotyczą wyłącznie postępowań będących w toku. Rozporządzenie nie normuje natomiast dostępu do akt postępowań zakończonych. Tym samym wskazana regulacja nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zobowiązał Rektora Politechniki (...) do załatwienia wniosku M. W. z dnia 22 czerwca 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku. Zobowiązanie do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji nie oznacza nakazu jego uwzględnienia. Rozpoznając taki wniosek jego adresat może więc udostępnić informację, odmówić jej udostępnienia ze względu na ograniczenia wskazane w art. 5 u.d.i.p. lub umorzyć postępowanie na podstawie art. 14 ust. 2 wspomnianej ustawy. Pomimo zatem, iż przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wnioski wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych przemawiające za pozytywnym rozpatrzeniem żądania, na obecnym etapie rozpatrywanej sprawy okazały się przedwczesne, Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł w tym zakresie przypisać wyrokowi Sądu pierwszej instancji naruszenia przepisów postępowania, które miałoby istotny wpływ na wynik sprawy, a tym samym prowadziłoby do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji.

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2018 r.**

**I OSK 511/16**

Zakres informacji publicznej dotyczącej postępowania dyscyplinarnego sędziów.

TEZA aktualna

1. Informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów mieszczą się w pojęciu "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

2. Dokument zawierający wyjaśnienia sędziego złożony w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych we wniosku strony o wszczęcie przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego nie stanowi informacji o działalności władz publicznych. Nie jest zatem informacją o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. podlegającą jako informacja publiczna udostępnieniu w trybie u.d.i.p.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jolanta Sikorska (spr.).

Sędziowie: NSA Jan Paweł Tarno, del. WSA Przemysław Szustakiewicz.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 10 stycznia 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K.L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 maja 2015 r. sygn. akt IV SAB/Gl 15/15 w sprawie ze skargi K.L. na bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie w przedmiocie udzielenia informacji publicznej oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 11 maja 2015 r., sygn. akt IV SAB/Gl 15/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę K. L. na bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w C. w przedmiocie udzielenia informacji publicznej.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia (...) lipca 2014 r. K. L. zwróciła się do Prezesa Sądu Okręgowego w K. o wydanie kopii wyjaśnień sędziego Sądu Rejonowego w C. A. P. (delegowanej, a następnie powołanej w dniu (...) lipca 2014 r. do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Okręgowym w C.), złożonych Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sądu Okręgowego w C. Uprawnienie do uzyskania rzeczonej informacji wywodziła na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dotyczącego funkcjonariuszy publicznych wykonujących władzę publiczną oraz ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, wskazując na brak podstaw do odmowy informacji w sprawach dyscyplinarnych, które są informacją publiczną.

W odpowiedzi z dnia (...) sierpnia 2014 r. Prezes Sądu Okręgowego w C. poinformował wnioskodawcę, że wyjaśnienia złożone przez sędziego nie mogą być wydane, bowiem nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 782). Organ wskazał, że zgodnie ze skargą z dnia (...) października 2013 r. skierowaną do Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy SO w C. (w której wnioskodawczyni domagała się wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego A. P.) prowadzone były czynności sprawdzające, w wyniku których pismem z dnia (...) kwietnia 2014 r. K. L. została poinformowana przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego o braku podstaw do wszczęcia takiego postępowania. Następnie w odpowiedzi na kolejne pisma ww. dwukrotnie była informowana o braku podstaw prawnych do przesłania wyjaśnień sędziego.

Odnosząc się do pisma z dnia (...) lipca 2014 r. organ wyjaśnił, że co do zasady zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.) postępowanie dyscyplinarne jest jawne. W przedmiotowej sprawie nie doszło jednak do wszczęcia takiego postępowania, a jedynie do podjęcia czynności wyjaśniających. Nawet w przypadku wszczęcia postępowania podmiot nie mający uprawnień procesowych nie ma prawa dostępu do akt postępowania. Zdaniem organu, złożone przez sędziego A. P. wyjaśniania miały charakter materiałów roboczych, które posłużyły do sporządzenia przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego pisma z dnia (...) kwietnia 2014 r., w którym wskazano na brak przesłanek do podjęcia czynności dyscyplinarnych. Natomiast materiały robocze (a takimi są wyjaśnienia sędziego), które powstają we wstępnej fazie projektowania i sporządzania dokumentu urzędowego oraz służą tylko do przygotowania jego treści i ostatecznej wersji, nie posiadają waloru informacji publicznej.

K. L. pismem z dnia 21 grudnia 2014 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zarzucając bezczynność polegającą na braku udostępnienia informacji publicznej w postaci wydania kopii wyjaśnień sędziego A. P. złożonych Rzecznikowi Dyscyplinarnemu przy Sądzie Okręgowym w C. w następstwie wszczętego z inicjatywy tego Rzecznika postępowania wyjaśniającego. W treści skargi powołała się na dołączone do skargi pismo Prezesa Sądu Okręgowego w C. odmawiające jej prawa do uzyskania żądanej informacji.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że pojęcie "informacja publiczna" oznacza każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne bez względu na to, do jakiego podmiotu wnioski są kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP sankcjonuje prawo obywatela do informacji publicznej oraz art. 116 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, który przewiduje, że postępowanie dyscyplinarne jest jawne i dotyczy to zarówno postępowania wyjaśniającego oraz przygotowawczego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego. Zdaniem skarżącej, w sprawie nie znajduje zastosowanie ograniczenie prawa do informacji publicznej wynikające z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż prywatność osoby fizycznej nie jest chroniona wtedy, gdy chodzi o udzielenie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne mające związek z ich sprawowaniem. Z tych względów, zgodnie z orzecznictwem NSA, co do zasady postępowanie dyscyplinarne niezależnie od etapu jest jawne.

W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu Okręgowego w C. wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w całości stanowisko zawarte w piśmie z dnia (...) sierpnia 2014 r. Nr (...), że żądane we wniosku dane nie stanowią informacji publicznej. Organ dodatkowo wskazał, że zgodnie z art. 128 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale (dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Czynności wyjaśniające prowadzone przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego mają charakter postępowania przygotowawczego. Skarżąca nie jest stroną tego postępowania, podczas gdy zgodnie z art. 156 § 5 k.p.k. tylko stronie można udostępnić akta lub ich część. W konsekwencji zastosowanie, i to jedynie odpowiednio, może znaleźć przepis § 94 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulaminu urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 259), który zezwala przewodniczącemu wydziału (w tym przypadku zastępcy rzecznika dyscyplinarnego) na udostępnienie akt osobom niemającym uprawnień procesowych i o zakresie wykorzystania przez nie tych akt.

Skarżąca w piśmie z dnia 29 marca 2015 r. wskazała, że sędzia jest osobą publiczną i jego prywatność nie jest chroniona, gdy chodzi o informacje mające związek z pełnieniem tej funkcji. Zdaniem skarżącej, postępowanie wyjaśniające oraz przygotowawcze są jawne i wbrew twierdzeniom organu, przysługuje jej przymiot strony na podstawie art. 28 k.p.a. Zarzuciła błędne powołanie art. 156 § 2 k.p.k., brak uwzględnienia treści art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 61 ust. 1 Konstytucji. W ocenie skarżącej, żądanie wniosku stanowi informację publiczną, czego potwierdzeniem jest uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13, w której zakwalifikowano w ten sposób treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, opinii, wystąpień przez nie dokonanych, niezależnie do kogo zostały kierowane.

Na rozprawie w dniu 30 kwietnia 2015 r. skarżąca podtrzymała skargę wskazując, że Prezes Sądu Okręgowego pozostaje w bezczynności, nie udzielając jej żądanej informacji publicznej. Zdaniem skarżącej, stanowisko Prezesa Sądu Okręgowego zawarte w odpowiedzi na jej wniosek nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga jest niezasadna.

Sąd ten podał, że w niniejszej sprawie przedmiotem wniesionej skargi jest bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w C. w zakresie rozpoznania wniosku skarżącej z dnia (...) lipca 2014 r., dotyczącego udzielenia informacji publicznej w sprawie dyscyplinarnej, a to wydania kopii wyjaśnień SSR A. P. (delegowanej, a następnie powołanej w dniu (...) lipca 2014 r. do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Okręgowym w C.) złożonych Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w C. W tej sytuacji w niniejszej sprawie odwołać się należało do regulacji zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.), dalej "u.d.i.p.", której przepisy w kompleksowy sposób reguluje zagadnienie dostępu do informacji publicznej, określa zarówno zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania ustawy oraz procedurę i tryb udostępniania informacji publicznej.

Sąd I instancji wskazał, że w myśl przepisów tej ustawy, realizacja prawa do informacji publicznej jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: 1) przedmiotem żądania udostępnienia informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 2; 2) adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej na zasadach tej ustawy winien być podmiot zobowiązany do jej udostępnienia, tj. zgodnie z art. 4 ust. 1 są "władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne", a ponadto organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne (ust. 2); 3) obowiązane do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 3 są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2 będące w posiadaniu tejże informacji.

Stosownie do art. 4 art. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Natomiast z mocy art. 173 Konstytucji RP sądom przyznano przymiot władzy publicznej, a jak stanowi art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 133), dalej p.u.s.p., organem sądu okręgowego jest prezes tego sądu. Jest to zatem, w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej.

Sąd I instancji podniósł, że sporna w sprawie jest okoliczność, czy żądana informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Wyjaśnił, że pojęcie informacji publicznej zdefiniowane zostało w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Zgodnie z powołanymi przepisami informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6. Stwierdzić zatem można, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w zakresie realizacji tych zadań.

Sąd I instancji zaznaczył, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zostało przesądzone, że informacjom związanym z publicznoprawną sferą postępowania dyscyplinarnego należy przypisać walor informacji publicznej. Z faktu, że sędzia wykonuje zadania publiczne w zakresie wymiaru sprawiedliwości można wywieść, iż dotyczące go postępowanie dyscyplinarne pozostaje w określonym związku z wykonywaniem zadań publicznych. Wykonywana funkcja publiczna wymaga ochrony godności danego zawodu lub służby oraz zachowania niezbędnego zaufania społecznego. Jednym ze sposobów osiągnięcia tych zamierzeń jest dyscyplinowanie i kontrola osób wykonujących funkcje publiczne oraz określenie wymagań w zakresie standardów zawodowych i etycznych. Informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów mieszczą się zatem w pojęciu "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., pozostają bowiem w ścisłym związku z realizacją zadań publicznych.

Kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz związanej z tym procedury normują przepisy powołanej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z art. 112 § 1 tej ustawy, uprawnionym oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym, w sprawach sędziów sądów apelacyjnych, a także prezesów oraz wiceprezesów sądów okręgowych, jest rzecznik dyscyplinarny, w sprawach zaś pozostałych sędziów - zastępca rzecznika dyscyplinarnego (do którego stosuje się odpowiednio przepisy o rzeczniku dyscyplinarnym - art. 112 § 9 p.u.s.p.). Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe (art. 114 § 1 p.u.s.p.). Po przeprowadzeniu ww. postępowania wyjaśniającego, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty (art. 114 § 2 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Po upływie przysługującego obwinionemu, czternastodniowego terminu do złożenia zarzutów i zgłoszenia wniosków dowodowych, a w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 114 § 4 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Jeżeli rzecznik nie znajdzie podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia, na które służy zażalenie. Po wpłynięciu wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej prezes sądu dyscyplinarnego wyznacza rozprawę (art. 115 § 1 p.u.s.p.).

Z powyższych uregulowań prawnych wynika, że żądanie wszczęcia postępowania przez uprawniony podmiot wywołuje ten skutek, że rzecznik jest zobligowany do podjęcia czynności dyscyplinarnych w ramach postępowania dyscyplinarnego obejmującego fazę wstępnego postępowania wyjaśniającego, kończącego się bądź postanowieniem o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, które rozpoczyna kolejną fazę właściwego postępowania dyscyplinarnego, bądź odmową jego wszczęcia, które zasadniczo kończy to postępowanie.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że wnioski i żądania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego składane przez inne podmioty, niż wymienione w art. 114 § 1 p.u.s.p., nie wywołują skutku w postaci podjęcia czynności dyscyplinarnych w ramach postępowania dyscyplinarnego. Niemniej jednak w przypadku wpływu takiego wniosku rzecznik powinien dokonać oceny zasadności okoliczności podniesionych we wniosku, tak by ustalić czy zachodzi potrzeba podjęcia czynności dyscyplinarnych z urzędu. Wskazuje na to treść art. 41d p.u.s.p., zgodnie z którym skarga w zakresie w jakim zawiera wniosek o pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlega niezwłocznie przekazaniu właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu albo zastępcy rzecznika dyscyplinarnego. Rzecznik, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze, może podjąć czynności dyscyplinarne z własnej inicjatywy. O sposobie załatwienia skargi rzecznik dyscyplinarny zawiadamia skarżącego oraz organ, który przekazał mu skargę. Przepisów art. 114 § 5-7 nie stosuje się. Powyższe prowadzi do wniosku, że podjęte przez rzecznika czynności polegające na wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej, celem dokonania oceny jej zasadności, w zakresie których rzecznik może wystąpić o uzyskanie wyjaśnień sędziego, nie są czynnościami podejmowanymi w ramach postępowania dyscyplinarnego. Dopiero bowiem, jak stanowi art. 41d p.u.s.p., po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności, rzecznik może podjąć czynności dyscyplinarne z urzędu. Natomiast, jak już wskazano, informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów dotyczą "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.,

Sąd I instancji stwierdził, że skoro czynności wstępne, sprawdzające podjęte przez rzecznika na skutek skargi zawierającej wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, który nie pochodzi od podmiotu określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p., nie wchodzą w zakres postępowania dyscyplinarnego, to wyjaśnienia sędziego udzielone w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych w skardze, nie są informacją publiczną.

W niniejszej sprawie skarżąca wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie wyjaśnień sędziego SSR w C. A. P. Z akt przedłożonych Sądowi wynika, że skarżąca pismem z dnia (...) października 2013 r., skierowanym do Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Apelacyjnego w K., wniosła o przyjęcie do rozpoznania sprawy dotyczącej ww. sędziego, który, w jej ocenie, dopuścił się naruszenia prawa pozostającego w bezpośrednim związku z prowadzonym postępowaniem, którego była stroną i mającego wpływ na jego wynik. Natomiast Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w C., któremu wniosek został przekazany zgodnie z właściwością, skierował do skarżącej pismo z dnia (...) kwietnia 2013 r., w którym poinformował, że po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających nie znalazł podstaw do podejmowania z urzędu czynności dyscyplinarnych w tej sprawie. To zaś oznacza, że informacja o jaką zwróciła się skarżąca, nie dotyczy postępowania dyscyplinarnego, a tym samym nie stanowi informacji publicznej.

Zdaniem Sądu I instancji, wnioskowana przez skarżącą informacja we wskazanym wyżej zakresie nie posiada przymiotu informacji publicznej, tym samym nie podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w związku z czym w sprawie niniejszej nie mogło dojść ani do jej udostępnienia, ani też do odmowy udostępnienia, czyli wydania decyzji administracyjnej. Natomiast w sytuacji, gdy żądana informacja nie ma waloru informacji publicznej organ, do którego skierowano wniosek, winien jedynie pisemnie poinformować wnioskodawcę, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej, co w sprawie niniejszej organ uczynił. Tym samym - w ocenie Sądu I instancji - zarzut bezczynności organu był nieuzasadniony.

W skardze kasacyjnej K. L. zaskarżyła powyższy wyrok w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię, tj.: art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, dalej u.d.i.p., polegającą na przyjęciu, że kryterium wykluczającym określoną informację z zakresu pojęć "informacja o działalności organów władzy publicznej" i "informacja publiczna" stanowi przesłanka polegająca na określeniu statusu prowadzonego postępowania, tj. wstępnego postępowania wyjaśniającego, które nie podlega prawu do informacji publicznej i postępowania dyscyplinarnego, które podlega prawu do informacji publicznej.

W oparciu o powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach oraz zasądzenie na rzecz strony skarżącej kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podniesiono, że każda informacja (w tym dokument) powstała w ramach działania organów władzy publicznej, czy też złożona w organie władzy publicznej podlega prawu do informacji publicznej. Zarówno w Konstytucji RP - art. 61, jak i ustawie o dostępie do informacji publicznej, nie przewidziano normy, która wskazuje na wyraźnie wymienione informacje (w tym dokumenty), czy określone rodzajowo informacje (w tym dokumenty) jako nie podlegające prawu do informacji publicznej. Zgodnie z regułami możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej (jako prawa człowieka) zachodzi przy spełnieniu warunków wynikających z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże nawet wprowadzenie określonego ustawowo ograniczenia prawa do informacji publicznej nie niweczy tego uprawnienia. Inaczej próbuje wskazać Sąd I instancji, określając jakiego rodzaju dokumenty nie podlegają pod art. 61 Konstytucji RP. Przy czym nie zawiera żadnego uzasadnienia dla takiej oceny, a przynajmniej podstawy prawnej. Jeżeli powstał dokument zawierający wyjaśnienia sędziego Sądu Rejonowego w C. w ramach wykonywania przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Okręgowego w C. czynności ustawowych - zatem przypisanych zadań - to taki dokument stanowi informację o działalności władz publicznych - informację publiczną. Postępowanie to nie toczyło się przed prywatnym podmiotem w ramach jego wewnętrznie ustalonych reguł. Rzecznik Dyscyplinarny działał w imieniu Państwa i na jego rzecz oceniając, czy sędzia wykonując swoje obowiązki nie naruszył swoich uprawnień. W interesie publicznym leży zapewnienie pełnej transparentności każdej czynności związanej z ewentualnym postępowaniem dyscyplinarnym niezależnie czy ono zostało wszczęte. Również ze względu na charakter prawa do informacji publicznej społecznej kontroli musi być poddana faza wyjaśniająca oraz sama decyzja o wszczęciu albo odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W ocenie skarżącej kasacyjnie, wnioskowane informacje stanowią informację publiczną i jeżeli nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to powinny być udostępnione.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.), dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania.

W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Na wstępie wskazać należy, że prawo obywatela do informacji publicznej zostało wyrażone w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP jako prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Według konstytucyjnej definicji tego prawa, obejmuje ono także prawo do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób i jednostek organizacyjnych, ale tylko w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak więc Konstytucja RP reguluje, komu przysługuje prawo do uzyskania informacji publicznej oraz czyja działalność jest przedmiotem informacji publicznej. Należy w związku z tym podkreślić, że w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak ustanowione konstytucyjne prawo ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Ograniczenia tego prawa ze względu na ochronę innych wartości konstytucyjnych mogą być stosowane tylko w warunkach i ze względów przewidzianych w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.), dalej 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.

Trafnie zauważa Sąd I instancji, że realizacja prawa do informacji publicznej jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: 1) przedmiotem żądania udostępnienia informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 2; 2) adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej na zasadach tej ustawy winien być podmiot zobowiązany do jej udostępnienia, tj. zgodnie z art. 4 ust. 1 są "władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne", a ponadto organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne (ust. 2); 3) obowiązane do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 3 są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2 będące w posiadaniu tejże informacji.

Prezes sądu okręgowego, będący organem tego sądu (art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych, j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 133, dalej p.u.s.p.), jest w świetle u.d.i.p. podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Stosownie bowiem do treści art. 4 art. 1 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Z mocy art. 173 Konstytucji RP sądom przyznano przymiot władzy publicznej.

Przedmiotem skargi wniesionej w niniejszej sprawie jest bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w C. w zakresie rozpoznania wniosku skarżącej z dnia (...) lipca 2014 r., dotyczącego udzielenia informacji publicznej w sprawie dyscyplinarnej, a to wydania kopii wyjaśnień SSR A. P. (delegowanej, a następnie powołanej w dniu (...) lipca 2014 r. do pełnienia urzędu sędziego w Sądzie Okręgowym w C.) złożonych Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w C.

Rozważając kwestię, czy żądana informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazać należy, że pojęcie informacji publicznej zdefiniowane zostało w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Zgodnie z ww. przepisami prawa, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6. Informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne w zakresie realizacji tych zadań.

Trafnie Sąd I instancji zauważa, że zgodnie z utrwalonym w tej mierze stanowiskiem sądów administracyjnych, informacjom związanym z publicznoprawną sferą postępowania dyscyplinarnego należy przypisać walor informacji publicznej. Z faktu, że sędzia wykonuje zadania publiczne w zakresie wymiaru sprawiedliwości można wywieść, iż dotyczące go postępowanie dyscyplinarne pozostaje w określonym związku z wykonywaniem zadań publicznych. Wykonywana funkcja publiczna wymaga ochrony godności danego zawodu lub służby oraz zachowania niezbędnego zaufania społecznego. Informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów mieszczą się w pojęciu "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Pozostają bowiem w ścisłym związku z realizacją zadań publicznych.

Trafnie zauważa Sąd I instancji, że oceny czy żądana informacja jest informacją publiczną należy dokonywać mając na względzie przepisy p.u.s.p., której przepisy normują kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz związanej z tym procedury. Zgodnie z art. 112 § 1 p.u.s.p., uprawnionym oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym, w sprawach sędziów sądów apelacyjnych, a także prezesów oraz wiceprezesów sądów okręgowych, jest rzecznik dyscyplinarny, w sprawach zaś pozostałych sędziów - zastępca rzecznika dyscyplinarnego (do którego stosuje się odpowiednio przepisy o rzeczniku dyscyplinarnym - art. 112 § 9 p.u.s.p.). Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego oraz kolegium sądu apelacyjnego lub okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia, a także złożeniu wyjaśnień przez sędziego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie jest możliwe (art. 114 § 1 p.u.s.p.). Po przeprowadzeniu ww. postępowania wyjaśniającego, jeżeli zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne i przedstawia sędziemu na piśmie zarzuty (art. 114 § 2 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Po upływie przysługującego obwinionemu, czternastodniowego terminu do złożenia zarzutów i zgłoszenia wniosków dowodowych, a w razie potrzeby po przeprowadzeniu dalszych dowodów, rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 114 § 4 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Jeżeli rzecznik nie znajdzie podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia, na które służy zażalenie. Po wpłynięciu wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej prezes sądu dyscyplinarnego wyznacza rozprawę (art. 115 § 1 p.u.s.p.).

Z powyższych uregulowań prawnych wynika, że żądanie wszczęcia postępowania przez uprawniony podmiot wywołuje ten skutek, że rzecznik jest zobligowany do podjęcia czynności dyscyplinarnych w ramach postępowania dyscyplinarnego obejmującego fazę wstępnego postępowania wyjaśniającego, kończącego się bądź postanowieniem o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, które rozpoczyna kolejną fazę właściwego postępowania dyscyplinarnego, bądź odmową jego wszczęcia, które zasadniczo kończy to postępowanie.

Trafnie zauważa Sąd I instancji, że żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego składane przez inne podmioty, niż wymienione w art. 114 § 1 p.u.s.p., nie wywołują skutku w postaci podjęcia czynności dyscyplinarnych w ramach postępowania dyscyplinarnego. W przypadku wpływu takiego wniosku rzecznik powinien dokonać oceny zasadności okoliczności podniesionych we wniosku, tak by ustalić czy zachodzi potrzeba podjęcia czynności dyscyplinarnych z urzędu. Wskazuje na to treść art. 41d p.u.s.p., zgodnie z którym skarga w zakresie w jakim zawiera wniosek o pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlega niezwłocznie przekazaniu właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu albo zastępcy rzecznika dyscyplinarnego. Rzecznik, po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze, może podjąć czynności dyscyplinarne z własnej inicjatywy. O sposobie załatwienia skargi rzecznik dyscyplinarny zawiadamia skarżącego oraz organ, który przekazał mu skargę. Przepisów art. 114 § 5-7 nie stosuje się.

Podjęte przez rzecznika czynności polegające na wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej celem dokonania oceny jej zasadności, w zakresie których rzecznik może wystąpić o uzyskanie wyjaśnień sędziego, nie są czynnościami podejmowanymi w ramach postępowania dyscyplinarnego. Dopiero bowiem, jak stanowi art. 41d p.u.s.p., po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności, rzecznik może podjąć czynności dyscyplinarne z urzędu. Natomiast informacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów dotyczą "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Prawidłowo, mając na względzie powyższe regulacje prawne Sąd I instancji stwierdził, że skoro czynności wstępne, sprawdzające podjęte przez rzecznika na skutek skargi zawierającej wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, który nie pochodzi od podmiotu określonego w art. 114 § 1 p.u.s.p., nie wchodzą w zakres postępowania dyscyplinarnego, to wyjaśnienia sędziego udzielone w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych w skardze, nie są informacją publiczną.

Sędzia jest wprawdzie funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu u.d.i.p. w związku z art. 115 § 13 pkt 3 k.k., jednak nie każdy dokument sporządzony przez funkcjonariusza publicznego jest dokumentem urzędowym podlegającym udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Oświadczenie sędziego złożone w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych we wniosku strony o wszczęcie przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego ma charakter wewnętrzny, roboczy.

Wbrew odmiennemu w tym względzie stanowisku skarżącego kasacyjnie, dokument zawierający wyjaśnienia sędziego złożony w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych we wniosku strony o wszczęcie przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego nie stanowi informacji o działalności władz publicznych. Ww. oświadczenie nie zawiera informacji o sprawach publicznych. Nie jest zatem informacją o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. podlegającą jako informacja publiczna udostępnieniu w trybie u.d.i.p.

W świetle tego, co powiedziano wyżej podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty uznać należało za nieusprawiedliwione. Skarga kasacyjna podlegała zatem oddaleniu, co orzeczono na podstawie art. 184 p.p.s.a.

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r.**

**I OSK 2340/13**

Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego a informacja publiczna.

TEZA aktualna

1. Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego jest odrębną (autonomiczną) instytucją prawa procesowego, co do której ustawowo określono zakres osób mających możliwość dostępu do tego rodzaju akt. Celem tej regulacji jest przyznanie wyraźnie określonym uczestnikom postępowania prawa do zapoznania się z aktami sprawy w związku z realizacją przysługujących im w ramach danego postępowania praw procesowych. Przyjęcie, że strona postępowania, której interesów sprawa bezpośrednio dotyczy, uzyskuje dostęp do akt na innych, bardziej sformalizowanych zasadach, niż osoby działające na podstawie u.d.i.p., byłoby naruszeniem zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Żądanie dostępu do poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego, nie dotyczy udostępnienia informacji publicznej zawartej w aktach, lecz w istocie dostępu do akt sprawy tego postępowania.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska (spr.).

Sędziowie: NSA Jan Paweł Tarno, del. WSA Iwona Kosińska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 139/13 w sprawie ze skargi J. M. na bezczynność Prokuratora Okręgowego w Warszawie w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 22 stycznia 2013 r. o udostępnienie informacji publicznej

1.

uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę,

2.

zasądza od J. M. na rzecz Prokuratora Okręgowego w Warszawie kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 139/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w sprawie ze skargi J. M. na bezczynność Prokuratora Okręgowego w W. w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zobowiązał Prokuratora Okręgowego w W. do rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 22 stycznia 2013 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Sąd stwierdził jednocześnie, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził od Prokuratora Okręgowego w W. na rzecz J. M. kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Wnioskiem z dnia 22 stycznia 2013 r. J. M. zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w W. w trybie dostępu do informacji publicznej o udostępnienie w formie poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego wobec prokuratora referenta w sprawie (...), prowadzonego przez organ pod numerem (...).

W odpowiedzi na wniosek Prokurator Okręgowy w W. pismem z dnia 6 lutego 2013 r., poinformował J. M., iż wnioskowane dokumenty z postępowania służbowego (...) nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. - powoływanej dalej jako ustawa o dostępie do informacji publicznej), wobec czego wniosek nie został uwzględniony. Stanowisko to zostało podtrzymane w odpowiedzi z dnia 26 lutego 2013 r. na ponowne pismo wnioskodawcy z dnia 18 lutego 2013 r.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie J. M. zarzucił Prokuratorowi Okręgowemu w W. bezczynność w sprawie udostępnienia informacji publicznej i wniósł o nakazanie jej udostępnienia we wnioskowanej formie w terminie 7 dni oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Zdaniem skarżącego, treść i postać dokumentów urzędowych, a w szczególności dokumentacja przebiegu postępowania służbowego wobec prokuratora referenta sprawy (...), prowadzonego przez organ pod numerem (...) wraz z wystąpieniami, stanowiskami, wnioskami i opiniami podmiotów ją przeprowadzających - stanowią informację publiczną w rozumieniu przepisów art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 4a w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Prokurator Okręgowy w W. argumentował, że postępowanie służbowe, dotyczące ewentualnych przewinień dyscyplinarnych prokuratorów, jest częścią szerzej rozumianego postępowania stricte dyscyplinarnego, uregulowanego w ustawie z dnia 2 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. poz. 599 z późn. zm. - powoływanej dalej jako ustawa o prokuraturze), które prowadzone jest z wyłączeniem jawności. Dokumenty wytworzone w ramach postępowania dyscyplinarnego stanowią szeroko rozumianą informację publiczną, a ta z uwagi na treść przepisu art. 76 pkt 1 ustawy o prokuraturze nie podlega udostępnieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku stwierdził, że skarga na bezczynność Prokuratora Okręgowego w W. jest zasadna i zobowiązał Prokuratora Okręgowego w W. do rozpatrzenia wniosku skarżącego z dnia 22 stycznia 2013 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Zdaniem Sądu I instancji, prokuratura mieści się w pojęciu władzy publicznej. Rozpoznawana sprawa dotyczy udostępnienia poświadczonych kopii dokumentów dotyczących postępowania służbowego prowadzonego wobec prokuratora referenta sprawy (...), oznaczonego sygn. (...). Z akt tego postępowania wynika, iż dotyczyło ono prokuratora Prokuratury Okręgowej w W. i zostało zakończone zarządzeniem Prokuratora Apelacyjnego w W., działającego na podstawie art. 8 ust. 7 w zw. z art. 17 ust. 5 ustawy o prokuraturze i § 69 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. - Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn.: z 2014 r., poz. 144 - powoływanego dalej jako regulamin).

W ocenie Sądu I instancji nie ulega wątpliwości, że Prokurator Okręgowy w W. jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udzielenia informacji, mającej walor informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu. Materiały postępowania służbowego (...), dotyczące sposobu działania prokuratora w sprawie (...), stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. "a" ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewidujących udostępnienie danych publicznych, w tym treści w postaci dokumentów urzędowych. Skoro udostępnieniu ma podlegać "treść i postać", w jakiej utrwalona została informacja publiczna, należy przyjąć, że udostępnieniu podlega sam dokument urzędowy lub jego kserokopia, po uprzednim podjęciu działań uniemożliwiających zapoznanie się z danymi chronionymi prawem (np. danymi osobowymi). Organ pozostaje zatem w bezczynności w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 22 stycznia 2013 r., bowiem nie udostępnił żądanych informacji, jak też nie wydał decyzji o odmowie ich udostępnienia. W ocenie Sądu I instancji, bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ wynikała ona z błędnego przekonania organu, iż żądana informacja nie stanowi informacji publicznej.

W skardze kasacyjnej z dnia 23 sierpnia 2013 r. Prokurator Okręgowy w W. zaskarżył na podstawie art. 173 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm. - powoływanej dalej jako p.p.s.a.) - wspomniany wyrok w całości, zarzucając mu na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a.:

1.

naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez użycie powołanego przepisu w sytuacji, gdy nie miał on w tej sprawie zastosowania, ponieważ wnioskodawca zażądał udostępnienia informacji publicznej w formie poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego wobec prokuratora referenta sprawy (...), a więc de facto dostępu do całości akt sprawy, bez sprecyzowania, o jaką informację w istocie chodzi (poza wskazaniem, że publiczną), co przy niedopuszczalności wezwania do uzupełnienia braków podania w oparciu o art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 - powoływanej dalej jako k.p.a.), obligowało prokuratora do odniesienia się do tego wniosku w formie pisma zawiadamiającego, że żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy i w konsekwencji brak jest możliwości zastosowania do przedmiotowego wniosku przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej,

2.

naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu poglądu prawnego, że akta postępowania służbowego (jako całość) stanowią informację publiczną, gdy prawidłowa jego interpretacja prowadzi do wniosku odmiennego,

3.

naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 pkt 4 lit "a" ustawy o dostępie do informacji publicznej przez użycie powołanego przepisu w sytuacji, gdy nie miał on w tej sprawie zastosowania, gdyż przewiduje udostępnienie danych publicznych, w tym treści w postaci dokumentów urzędowych, wyłącznie w sytuacji, gdy wnioskodawca określi we wniosku rodzaj informacji, jaka ma być mu udostępniona, przy czym nie jest wystarczające takie sformułowanie żądania, które w istocie sprowadza się do udostępnienia kopii wszystkich dokumentów urzędowych znajdujących się w aktach postępowania służbowego (bez precyzyjnego określenia, o jaką informację chodzi).

W związku z powyższym na podstawie art. 188 p.p.s.a. wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi oraz zasądzenie na rzecz Prokuratora Okręgowego w W. kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono przede wszystkim, że Sąd I instancji nie wziął pod uwagę zakresu przedmiotowego wniosku J. M., który zażądał od Prokuratora Okręgowego w W. udostępnienia informacji publicznej w formie poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego wobec prokuratora referenta sprawy (...).

Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, istota sporu odnosi się do szerszego zagadnienia, a mianowicie, czy akta jako całość w ogóle stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, czy też nie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym sprawę o sygn. akt I OSK 2889/12 akta jako całość nie stanowią informacji publicznej, a omawiana ustawa nie reguluje uprawnienia określonego jako dostęp do akt czy wgląd do akt.

Dodatkowo podniesiono, że zaaprobowanie odmiennego poglądu w praktyce powodowałoby niemożność prawidłowego załatwienia wniosku o udostępnienie akt w sposób wymagany przez ustawę. Różnorodność informacji zawartych w aktach wymagałaby bowiem każdorazowo od podmiotu dysponującego aktami ich szczegółowej analizy, a następnie wyodrębnienia tych z nich, które mają charakter publicznych od tych, które takiego charakteru nie mają, przy czym podkreślenia wymaga, że chodzi o wyodrębnienie informacji, a nie ich nośników, czyli np. dokumentów.

Podkreślono jednocześnie, że przedmiotem regulacji ustawy jest informacja publiczna pojmowana jako pewna wiedza, wiadomość, fakt lub rzeczywistość. Zatem wniosek złożony w trybie tej ustawy musi wskazywać, o jaką informację tak naprawdę chodzi i co ma być jej przedmiotem. Wnioskodawca w niniejszej sprawie w żaden sposób nie sprecyzował, jakiej informacji publicznej żąda poza wskazaniem, że chodzi o "wszystkie dokumenty urzędowe dotyczące postępowania służbowego", a więc de facto o uzyskanie kserokopii całości akt sprawy. Zaakceptowanie takiego stanowiska przez Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku stoi w sprzeczności z dotychczasowym dorobkiem orzeczniczym Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W kontekście powyższego wskazano, że w sytuacji, kiedy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, zarówno nie ma podstaw do stosowania trybu określonego w art. 14 ust. 2 ustawy, jak i nie wchodzi w grę możliwość wezwania do uzupełnienia braków podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Dopuszczalną formą odniesienia się do takiego wniosku jest pismo zawiadamiające o braku możliwości zastosowania do wniosku przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. wyrok NSA z 28 października 2009 r., w sprawie I OSK 714/09).

W skardze kasacyjnej nie zakwestionowano, że poszczególne dokumenty zawarte w aktach prokuratorskiego postępowania służbowego (które stanowi część szerzej rozumianego postępowania stricte dyscyplinarnego) mogą zawierać dane publiczne. Podkreślono jednak, że brak wskazania, o jaką konkretnie informację chodzi (poza określeniem, że publiczną) uniemożliwia organowi zakwalifikowanie danej informacji do udostępnienia w formie czynności materialno-technicznej, (np. wydania kserokopii dokumentu lub jego części, po uprzednim podjęciu działań uniemożliwiających zapoznanie się z danymi chronionymi prawem np. danymi osobowymi) czy też np. wydania decyzji administracyjnej o odmowie udzielenia informacji publicznej z uwagi na dyspozycję art. 76 pkt 1 ustawy o prokuraturze (art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W konkluzji uzasadnienia skargi kasacyjnej wskazano, że przedmiotem wniosku było udostępnienie informacji publicznej w formie poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego wobec prokuratora referenta sprawy (...), a więc żądanie dostępu do akt sprawy, względnie uzyskanie kserokopii akt sprawy. Żądanie to nie odnosiło się do informacji publicznej, a zatem ustawa o dostępie do informacji publicznej nie miała w tym przypadku zastosowania. Sąd I instancji nie miał zatem podstaw do uznania stanu bezczynności Prokuratora Okręgowego w W.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, pismem z dnia 13 września 2013 r. skarżący wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej. Argumentował, że jego wniosek z dnia 22 stycznia 2013 r. o udostępnienie informacji publicznej nie dotyczył akt postępowania, ale udostępnienia kopii tych spośród dokumentów znajdujących się w aktach postępowania, które bez wątpienia stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Był to wniosek o udostępnienie informacji publicznej w formie poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego wobec prokuratora referenta, niezależnie od tego, czy akta tego postępowania służbowego zawierają dokumenty urzędowe, czy też nie, czy też - na przykład - wszystkie dokumenty w aktach tej sprawy stanowią dokumenty urzędowe.

Skarżący wskazał dodatkowo, że powołane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przystaje do stanu niniejszej sprawy. Powoływał się na konstytucyjne prawo do informacji oraz podnosił, że prokurator jest funkcjonariuszem publicznym, a informacji publicznych objętych jego wnioskiem nie dotyczą ograniczenia wynikające z art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o dostępie do informacji publicznej (prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy).

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W postępowaniu kasacyjnym obowiązuje wynikająca z art. 183 § 1 p.p.s.a. zasada związania Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami i granicami zaskarżenia, wskazanymi w skardze kasacyjnej. Przytoczone w tym środku prawnym przyczyny wadliwości kwestionowanego orzeczenia determinują zakres kontroli kasacyjnej. Do podjęcia działań z urzędu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie w sytuacjach określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a., które w tej sprawie nie występują.

Na wstępie rozważań należy zaznaczyć, że w rozpatrywanej sprawie znajduje zastosowanie szereg poglądów prawnych wyrażonych w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13 oraz wcześniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych, które Sąd w niniejszym składzie podziela.

W świetle art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. - powoływanej dalej jako Konstytucja RP) obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności 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. Uprawnienie do uzyskania tak rozumianej informacji publicznej przysługuje każdemu. Musi zostać ono jednak skonkretyzowane we wniosku. Najogólniej mówiąc, każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać przynajmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem.

Nie może być uznany za prawidłowy wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje w nim określonej informacji, lecz jedynie ogólnie podaje, że dotyczy on wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy. Tak sformułowany wniosek nie jest, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, żądaniem udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz żądaniem dostępu do akt sprawy. Nie oznacza to, że wnioskodawca nie może żądać udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej określonej (konkretnej) i sprecyzowanej w stosownym wniosku, informacji znajdującej się w danych aktach postępowania lub zbiorze dokumentów. Należy jednak podkreślić, że żądana informacja powinna zostać wprost wyartykułowana przez wnioskodawcę we wniosku, tego zaś nie uczynił skarżący składając w dniu 25 stycznia 2013 r. wniosek do Prokuratora Okręgowego w W.

W rozpatrywanej sprawie skarżący wystąpił w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej do Prokuratora Okręgowego w W. z wnioskiem z dnia 22 stycznia 2013 r., którego zakres objął wszystkie dokumenty urzędowe dotyczące postępowania służbowego prowadzonego wobec prokuratora referenta w sprawie (...). W istocie zatem jego wniosek nie dotyczył udzielenia konkretnej informacji publicznej, lecz dostępu do akt sprawy postępowania służbowego stanowiącego odrębną instytucję procesową.

W świetle art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do określonych informacji. Taką regulację przewidziano m.in. na gruncie przepisów ustawy o prokuraturze, która przewiduje szereg szczegółowych przepisów prawnych dotyczących postępowania służbowego, jako części szeroko rozumianego postępowania dyscyplinarnego.

Na gruncie tych regulacji prawnych, postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Na rozprawie mogą być obecni prokuratorzy i asesorzy pełniący czynności prokuratorskie. Orzeczenie dyscyplinarne można podać do wiadomości publicznej po jego uprawomocnieniu się, na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego. Protokolantem może być prokurator lub asesor wyznaczony przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego (art. 76 ust. 1-3 ustawy o prokuraturze). Z kolei, na podstawie art. 82 ust. 1 i 2 ustawy o prokuraturze, uzasadnienie orzeczenia sądu dyscyplinarnego sporządza się na piśmie w terminie siedmiu dni od ogłoszenia orzeczenia. Jest ono doręczane rzecznikowi dyscyplinarnemu i obwinionemu. Na podstawie art. 89 pkt 1 ustawy o prokuraturze w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm. - powoływanej dalej jako k.p.k.).

W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego (służbowego) znajdują zatem zastosowanie przepisy określające zasady dostępu do akt przewidziane w rozdziale 17 Kodeksu postępowania karnego (art. 156-159 k.p.k.). Zgodnie z przyjętą tam regulacją prawną stronom, podmiotowi określonemu w art. 416 (podmiot, który uzyskał korzyść majątkową w warunkach określonych w art. 52 Kodeksu karnego), obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możność sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom.

W tym kontekście należy stwierdzić, że dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego jest odrębną (autonomiczną) instytucją prawa procesowego, co do której ustawowo określono zakres osób mających możliwość dostępu do tego rodzaju akt. Celem tej regulacji jest przyznanie wyraźnie określonym uczestnikom postępowania prawa do zapoznania się z aktami sprawy w związku z realizacją przysługujących im w ramach danego postępowania praw procesowych. Przyjęcie, że strona postępowania, której interesów sprawa bezpośrednio dotyczy, uzyskuje dostęp do akt na innych, bardziej sformalizowanych zasadach, niż osoby działające na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, byłoby naruszeniem zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W konkluzji należy jeszcze raz podkreślić, że wnioskodawca żądając dostępu do poświadczonych kopii wszystkich dokumentów urzędowych dotyczących postępowania służbowego, nie domagał się udostępnienia informacji publicznej zawartej w aktach, lecz żądał w istocie dostępu do akt sprawy tego postępowania, co z kolei regulują odrębne przepisy szczególne. W tym stanie rzeczy za zasadne uznano naruszenie w zaskarżonym wyroku art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit "a" ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uprawniało to Naczelny Sąd Administracyjny do zastosowania art. 188 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku Sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku.

W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny był uprawiony do uchylenia zaskarżonego wyroku i merytorycznego rozpoznania skargi, co doprowadziło do jej oddalenia.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 p.p.s.a. w związku z § 18 pkt 2 lit "b" rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w prawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. tekst jedn. z 2013 r., poz. 461).

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2021 r.**

**III OSK 4343/21**

Dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich

TEZA aktualna

Zasady dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich regulują przepisy art. 156 § 1 k.p.k.

TEZA aktualna

Po pierwsze, przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k., z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonego). Po trzecie, wskazane przepisy k.p.k. stanowią "przepisy innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów u.d.i.p. do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.).

Sędziowie NSA: Tamara Dziełakowska, Małgorzata Masternak-Kubiak.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 2021 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 87/20 w sprawie ze skargi R.B. na bezczynność Rektora (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Po 87/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi R.B. na bezczynność Rektora (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej: stwierdził, że Rektor (...) dopuścił się bezczynności w zakresie rozpatrzenia pkt 5 wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. (pkt I); zobowiązał Rektora (...) do załatwienia wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. w zakresie pkt 5 w terminie 14 dni od doręczenia odpisu wyroku wraz z aktami sprawy (pkt II); stwierdził, że bezczynność Rektora (...) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt III); oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt IV); zasądził na rzecz skarżącego zwrot kosztów sądowych (pkt V).

Do wydania wyroku doszło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wnioskiem z dnia 15 czerwca 2020 r. R.B. zwrócił się do Rektora (...) o udzielenie informacji publicznej w zakresie:

1. proszę o przedstawienie kopii wszystkich dokumentów (pism, protokołów ze spotkań, notatek służbowych) dot. wyjaśnień dokonanych przez Rektora A.L., w sprawie gróźb noszących znamiona gróźb karalnych, a kierowanych przez Panią mgr B.P. wobec dr. P.K.;

2. proszę o:

a) przedstawienie kroków, które podjął Rektor wobec prof. (...) T.W. w związku ze zgłoszeniem możliwości popełnienia przez wymienionego wykroczenia z art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu Pracy albo przestępstwa z art. 218 Kodeksu Karnego;

b) przesłanie kopii pism, które te kroki dokumentują.

3. proszę o podanie informacji, czy i w jakim stopniu kwoty (konto s0000206: rok 2017 - 13 249,97 pln, rok 2018 - 16 038,32 pln, konto ZL0001839: rok 2017 - 36 623,26 pln, rok 2018 - 62 486,39 pln) odzwierciedlają wpłaty uczestników kursów realizowanych w Instytucie (...) działającego w ramach (...);

4. proszę o przedstawienie treści zarzutów dyscyplinarnych sformułowanych przez Rzecznika Dyscyplinarnego ds. Nauczycieli Akademickich, prof. (...) S.M., wobec prof. dr. hab. P.W.;

5. proszę o przedstawienie kopii audytu finansowego przeprowadzonego w Instytucie Językoznawstwa (...) w roku 2018 r.

Pismem z dnia 3 lipca 2020 r. Rektor poinformował wnioskodawcę, iż:

1. notatka służbowa powstała w toku wyjaśniania sprawy rzekomych gróźb ze strony mgr B.P. wobec dr. P.N. znajduje się w aktach sprawy związanej z toczącym się obecnie postępowaniem sądowym z powództwa prof. (...) R.B. przeciwko Uniwersytetowi (...) i w związku z tym dysponentem akt jest Sąd Pracy w (...);

2. nie jesteśmy w posiadaniu informacji o podjęciu kroków przez Rektora wobec prof. (...) T.W. w związku ze zgłoszeniem możliwości popełnienia wykroczenia z art. 282 § 1 pkt 1 Kodeksu Pracy, albo przestępstwa z art. 218 Kodeksu Karnego przez prof. (...) T.W.;

3. na podstawie danych otrzymanych z Sekcji Finansowej (...) informuję, że kwota odzwierciedlająca wpłaty uczestników kursów realizowanych w Instytucie (...) wynosi 9 232,99 zł i została zaksięgowana na koncie s0000206 w roku 2018;

4. wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego ds. nauczycieli akademickich w sprawie prof. dr. hab. P.W. jest włączony do akt toczącego się postępowania dyscyplinarnego i na obecnym etapie nie podlega udostępnieniu;

5. protokół pokontrolny z audytu finansowego przeprowadzonego w Instytucie Językoznawstwa (...) w roku 2018 stanowi część dokumentacji prowadzonego aktualnie postępowania dyscyplinarnego i do czasu jego zakończenia nie podlega udostępnieniu.

W takich okolicznościach R.B. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na bezczynność Rektora w zakresie pkt 4 i 5 wniosku z dnia 15 czerwca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, a ponadto wywodził, iż żądane przez skarżącego dokumenty w pkt 4 i 5 wniosku nie stanowią informacji publicznej oraz nie podlegają udostępnieniu w trybie przewidzianym przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm., dalej "u.d.i.p.")

W piśmie procesowym z dnia 23 września 2020 r., skarżący podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko i wywiedzione zarzuty. Podkreślił, iż jego wniosek nie tylko nie obejmował całości akt sprawy, ale obejmował także inne informacje publiczne. Według skarżącego trudno przyjąć, że np. kopia audytu finansowego, jako włączona do akt sprawy, nie mogła zostać udostępniona i nie stanowi informacji publicznej, choć w oczywisty sposób dotyczy spraw publicznych.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) orzekł o bezczynności organu w zakresie pkt 5 wniosku oraz na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w pozostałym zakresie.

W motywach rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji podał, że pojęcie informacji publicznej ustawodawca zdefiniował w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Zgodnie art. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym ustawą. Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną, nie stanowiąc wyliczenia enumeratywnego, o czym świadczy użyty zwrot "w szczególności". Obejmuje on m.in. informacje o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. i zasadach funkcjonowania tych podmiotów. W orzecznictwie przyjęto, że informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów.

Następnie Sąd pierwszej instancji podniósł, że co do zasady, uczelnia jest objęta obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, a postępowanie dyscyplinarne wobec pracownika naukowego, 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. 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. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest przewidziana w pragmatykach służbowych regulujących status funkcjonariuszy służb mundurowych, np. Policji, w pragmatykach regulujących statusprawny innych pracowników mianowanych (np. nauczycieli czy sędziów) oraz ustawach regulujących ustrój i funkcjonowanie poszczególnych samorządów zawodowych, np. adwokackiego. Jest to odpowiedzialność typu karnego, choć najczęściej sprawowana przez podmioty mające charakter organu administracji publicznej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym za wykroczenia dyscyplinarne. 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, które 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.

W ocenie Sądu, kwestią wymagającą analizy jest, czy ustawodawca przewidział szczególny tryb udostępnienia żądanej informacji. NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 196/13 odniósł się do obowiązującej wcześniej regulacji szczególnej, tj. rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz. U. z 2007 r. Nr 58, poz. 391). Rozporządzenie to zostało następnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego prowadzonego wobec nauczycieli akademickich oraz sposobu wykonywania i zatarcia kar dyscyplinarnych (Dz. U. poz. 1430 z późn. zm.) i kolejno - obowiązującym aktualnie - rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz. U. poz. 1843, dalej jako "rozporządzenie") wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 306 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Podobnie jak we wcześniejszej regulacji, o której wypowiedział się NSA, określone w obecnie obowiązującym rozporządzeniu zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego dotyczą wyłącznie postępowań będących w toku. Rozporządzenie nie normuje natomiast dostępu do akt postępowań zakończonych. Tym samym wskazana regulacja nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Poza sporem stron była bowiem okoliczność, że - na dzień wniesienia skargi - postępowanie dyscyplinarne prowadzone przeciwko prof. dr. hab. P.W. było w toku. Zgodnie zaś z § 21 ust. 4 rozporządzenia od chwili doręczenia obwinionemu zarządzenia o wyznaczeniu terminu rozprawy wyłącznie obwiniony lub jego obrońca mogą przeglądać, w obecności osoby wyznaczonej przez przewodniczącego składu orzekającego, akta sprawy oraz sporządzać z nich wypisy, notatki i fotokopie. W sposób zbieżny kwestię przeglądania niezakończonego postępowania regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 z późn. zm., dalej: k.p.k.). Przepisy tej ustawy znajdują zaś, na mocy art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, odpowiednie zastosowanie do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. I tak art. 156 § 1 k.p.k. wyraźnie wskazuje, że wyłącznie "stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możność sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom."

Na tle powyższych rozważań Sąd doszedł do przekonania, że wbrew twierdzeniom organu, żądane przez skarżącego informacje w zakresie dokumentów stanowiących część toczącego się postępowania dyscyplinarnego, stanowią informację publiczną, to jednak nie podlegają udostępnieniu skarżącemu, albowiem szczególna regulacja wyłącza go, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego.

Sąd zgodził się z organem, iż odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji publicznej, w zakresie pkt 4 wniosku, powinna była (z racji toczącego się nadal i nie zakończonego postępowania dyscyplinarnego) i zasadnie nastąpiła w formie pisma informacyjnego.

Odnosząc się do żądania skargi w zakresie pkt 5 wniosku, WSA w Poznaniu podzielił poglądy orzecznictwa (por. wyrok WSA w Opolu z 18 maja 2020 r., II SAB/Op 26/20, LEX nr 3007525), zgodnie z którymi prawo do udostępnienia informacji publicznej w postaci dokumentów nie zostało ograniczone wyłącznie do dokumentów urzędowych. Pojęcie dokumentu na gruncie u.d.i.p. należy rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu prawa do informacji publicznej. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji za "dokument w ogólności" należy rozumieć każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowioną i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać formę papierową, elektroniczną, cyfrową. Na tle powyższego Sąd pierwszej instancji uznał, że kopia "audytu", której udostępnienia żąda skarżący stanowi dokumentację przebiegu i efektów kontroli działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywanej przez ten podmiot działalności publicznej. Skoro art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugi u.d.i.p. zawiera sformułowanie, że informacją publiczną jest dokumentacja przebiegu i efektów kontroli, to tym samym prawidłowo skarżący zarzuca bezczynność wobec uznania przez organ, że audyt finansowy nie podlega udostępnieniu, albowiem jest włączony do akt postępowania dyscyplinarnego, które się nie zakończyło.

Zdaniem Sądu, okoliczność, że audyt został włączony, jako dowód, w postępowaniu dyscyplinarnym, nie odbiera mu przymiotu informacji publicznej, ani nie wyłącza go - na zasadzie opisanej powyżej, a związanej ze szczególną regulacją rozporządzenia i k.p.k., z obowiązku udostępnienia. Nie można bowiem tracić z pola widzenia okoliczności, że dokument ten ma swój odrębny od postępowania dyscyplinarnego byt. Może zatem funkcjonować samodzielnie, w oderwaniu od postępowania dyscyplinarnego. Jako - z założenia - dokument posiadający cechę obiektywizmu i niezależności oraz bezstronności, audyt jest dokumentem, który winien być skarżącemu udostępniony, albowiem okoliczność zakończenia lub trwania postępowania dyscyplinarnego, w którym jest dowodem, pozostaje bez znaczenia dla możliwości jego udostępnienia w trybie u.d.i.p. Z tych względów, Sąd pierwszej instancji, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. orzekł o bezczynności organu w zakresie pkt 5 wniosku oraz zobowiązaniu organu do załatwienia wniosku skarżącego w zakresie pkt 5, uznając, wobec okoliczności sprawy, że bezczynność nie miała charakteru rażącego naruszenia prawa (pkt I do III wyroku). W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił (pkt IV wyroku).

Od powyższego wyroku w zakresie jego punktu IV skargę kasacyjną złożył skarżący. Zaskarżonemu w tej części wyroku, skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie:

1. art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. przez błędne przyjęcie, że organ nie posiada informacji, o których mowa w punktach 1 i 2 wniosku skarżącego;

2. art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. poprzez błędne przyjęcie, że istnieje odrębny względem u.d.i.p. ustawowy tryb udostępniania informacji zawartych w aktach postępowania dyscyplinarnego.

W związku z powyższymi zarzutami skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie wyroku w całości i rozstrzygnięcie co do istoty poprzez stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności, orzeczenie o jej charakterze, nakazanie rozpoznania wniosku skarżącego i orzeczenie o kosztach postępowania.

W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie podkreślił, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Tym samym ustawodawca wprost wskazał, że odmienny tryb dostępu do informacji publicznej może być zawarty wyłącznie w formie ustawy. Odesłanie zatem do rozporządzenia w tym zakresie nie spełnia tego wymogu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rektor wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak, to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na niestaranne sporządzenie zarzutów i wniosków zawartych w skardze kasacyjnej. Wskazać należy, że skarżący kasacyjnie wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę, w której wniósł o stwierdzenie, że doszło do bezczynności w zakresie rozpoznania punktu 4 i 5 jego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zatem skarga swoim zakresem obejmowała jedynie pkt 4 i 5 wniosku. Natomiast wnoszący skargę kasacyjną, zarzucił Sądowi pierwszej instancji, że błędnie przyjął, iż organ nie posiada informacji, o których mowa w punktach 1 i 2 wniosku skarżącego. Te punkty wniosku nie były w ogóle przedmiotem rozważań Sądu pierwszej instancji.

Odnosząc się natomiast do wniosków skargi kasacyjnej podnieść należy, że skarżący kasacyjnie zaskarżył wyrok wyłącznie w zakresie punktu IV, tj. w zakresie oddalenia skargi. Niezrozumiałe zatem jest, dlaczego we wnioskach końcowych skargi kasacyjnej wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wniesiona skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Za bezskuteczny należy uznać zarzut naruszenia art. 141 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. określa jedynie wymogi konstrukcyjne uzasadnienia wyroku, wskazując, iż pisemne motywy takiego orzeczenia winny zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wadliwość pisemnych motywów wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego opartego na podstawie przewidzianej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie wtedy, gdy w uzasadnieniu orzeczenia brak ustawowych elementów lub gdy jest ono sporządzone w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Żadna z takich sytuacji nie miała miejsca. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku pozwala na przyjęcie, że spełnia ono wymogi, o których stanowi powołany przepis. W pisemnych motywach wyroku przedstawiono bowiem stan faktyczny sprawy, zrelacjonowano sformułowane w skardze zarzuty oraz wskazano podstawę prawną oddalenia skargi. Ponadto Sąd pierwszej instancji w dostateczny sposób wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia. Przedstawiony w uzasadnieniu wywód prawny pozwala na ocenę, jakie znaczenie Sąd pierwszej instancji nadał zastosowanym normom prawnym. Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącego skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej. Podkreślić należy, że za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego, czy też stanowiska co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zarzut naruszenia tego przepisu, zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej.

Za chybiony należy uznać zarzut naruszenia art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z tym pierwszym przepisem: "Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi".

Skarżący kasacyjnie podniósł, że organ, a za nim Sąd pierwszej instancji zastosował w niniejszej sprawie - przy rozpoznaniu pkt 4 wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie przedstawienia treści zarzutów dyscyplinarnych sformułowanych przez rzecznika dyscyplinarnego ds. nauczycieli akademickich - przepisy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia. W ocenie skarżącego kasacyjnie, rozporządzenie to nie mogło być w sprawie zastosowanie, gdyż tylko przepisy ustaw mogą określać odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie ani organ, ani tym bardziej WSA w Poznaniu nie stosował w niniejszej sprawie przepisów rozporządzenia. Sąd pierwszej instancji wprost wskazał, że kwestię przeglądania niezakończonego postępowania (dyscyplinarnego) w sposób zbieżny regulują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Przepisy tej ustawy znajdują zaś, na mocy art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, odpowiednie zastosowanie do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. A zatem WSA w Poznaniu prawidłowo uznał, że w sprawie mają zastosowanie przepisy k.p.k., do których odsyła art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wskazać należy, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia określa zasady dostępu do dokumentacji postępowania dyscyplinarnego będącego w toku. Przy czy dostęp do takich akt ma wyłącznie obwiniony lub jego obrońca. Rozporządzenie to nie reguluje natomiast kwestii udostępniania akt postępowania dyscyplinarnego będącego w toku innym osobom. To zaś implikuje konieczność zastosowania przepisów szczególnych w zakresie dostępu do akt tego postępowania. Możliwość zastosowania przepisów szczególnych w tym zakresie zapewnia art. 305 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który w zakresie nieuregulowanym w ustawie odsyła w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. Zatem zasady dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich regulują przepisy art. 156 § 1 k.p.k.

W tym miejscu wskazać należy, że 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. Oznacza to, że przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Przepisami takimi są m.in. przepisy 156 i 321 k.p.k. Przepis art. 156 § 1 k.p.k. prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możność sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określonemu w art. 416 k.p.k. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Chociaż przepis nie stanowi tego expressis verbis należy przyjąć, że dotyczy on akt sądowych zarówno toczącego się, jak i zakończonego postępowania. Art. 156 § 5 i 5a odnoszą się z kolei do postępowania przygotowawczego. Przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów, a nie tylko wobec stron postępowania karnego, w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego. Są one przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Całość wywodu Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, przepisy art. 156 § 1, 5 i 5a k.p.k. adresowane są do każdego (do wszystkich), a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść zdania drugiego art. 156 § 5 k.p.k., z której wynika, iż akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepisy te zawierają zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonego). Po trzecie, wskazane przepisy k.p.k. stanowią "przepisy innych ustaw", o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., określające odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów u.d.i.p. do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej.

Skoro zatem dostęp do żądanych informacji publicznych określają przepisy szczególne, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., to w sprawie nie miały zastosowania przepisy u.d.i.p. Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji uznał, że żądane w pkt 4 wniosku informacje są informacjami publicznymi, do których dostęp regulują przepisy szczególne, tj.k.p.k. Informacje te jednak nie podlegają udostępnieniu wnioskodawcy, gdyż szczególna regulacja (k.p.k.) wyłącza go, do czasu zakończenia postępowania dyscyplinarnego, z kręgu osób, które w obowiązującym stanie prawnym mają dostęp do akt postępowania dyscyplinarnego. Tym samym prawidłowo organ udzielił odpowiedzi na wniosek w formie pisma informacyjnego.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 września 2021 r.**

**II SAB/Rz 67/21**

Wniosek o udostępnienie informacji o przebiegu i wyniku postępowania dyscyplinarnego konkretnej osoby

TEZA aktualna

Były radca prawny nie jest osobą pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Status osoby, której dotyczy wniosek o udzielenie informacji publicznej, ustala się na datę jego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: SWSA Elżbieta Mazur-Selwa (spr.).

Sędziowie WSA: Ewa Partyka Maciej Kobak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 1 września 2021 r. sprawy ze skargi P. D. na bezczynność Sądu Dyscyplinarnego przy Okręgowej Izby Radców Prawnych w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej - skargę oddala.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi PD, dalej "skarżący", jest bezczynność Prezesa Okręgowej Izby Radców Prawnych (OIRP) w (...) w przedmiocie udostepnienia informacji publicznej.

W dniu 27 kwietnia 2021 r. do OIRP w (...) wpłynął wniosek skarżącego z 26 kwietnia 2021 r. Wnioskodawca wniósł o udzielenie informacji publicznej dotyczącej Radcy: (...) i zakończonej prawomocnie sprawy (...), tj. przesłania scanu zarzutów przedstawionych w ww sprawie dyscyplinarnej (...) zakończonej prawomocnie, scanów protokołów wszystkich rozpraw oraz wyroków I i II instancji wraz z uzasadnieniem po anonimizacji danych wrażliwych.

Pismem z (...) maja 2021 r. Dziekan OIRP przekazał wniosek do rozpoznania do Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego przy OIRP w (...) jako organu właściwego do załatwienia sprawy.

Pismem z (...) maja 2021 nr (...) Przewodniczący Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego wskazał, iż osoba, której wniosek skarżącego dotyczył nie jest radcą prawnym wpisanym na listę radców prawnych prowadzoną przez OIRP w (...). Uzasadniając swoje stanowisko wskazał, iż skoro ta osoba nie jest radcą prawnym wpisanym na listę radców prawnych to żądane przez skarżącego informacje nie są informacją publiczną i tym samym nie mogą zostać udostępnione na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej "u.d.i.p.").

W skardze na bezczynność PD zarzucił naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek,

2) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku poprzez brak zastosowania, polegający na niezrealizowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Wobec powyższego wniósł o zobowiązanie organu do załatwienia wniosku.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że wprawdzie Prezes pismem z 6 maja 2021 r. odpowiedział na wniosek skarżącego, ale nie udostępnił żądanych informacji wobec czego termin do udostępnienia przedmiotowej informacji publicznej upłynął, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.ip., po 14 dniach od złożenia wniosku.

Konieczność anonimizacji i ochrony danych osobowych nie zwalnia organu z obowiązku udostępniania informacji publicznej jakim jest treść wyroku i uzasadnienie. Skarżący nie żądał informacji o życiu prywatnym (...), lecz o sprawach zawodowych i postępowaniach dyscyplinarnych po anonimizacji danych wrażliwych. Radca prawny (...) osoba zaufania publicznego wykonywał zadania publiczne więc każde postępowanie dyscyplinarne pozostaje w określonym związku z wykonywaniem zadań publicznych. Izba Radców Prawnych powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa, a więc jest podmiotem, którego działania służą realizacji kluczowych w demokratycznym państwie prawnym zadań, to oczywistym jest, iż udostępnienie informacji dotyczącej radcy (nawet byłego) stanowi klasyczny przykład informacji o charakterze publicznym. Radca prawny podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych, korzysta z ochrony prawnej, podobnie jak sędzia i prokurator, bowiem jest funkcjonariuszem publicznym. Dlatego też radca jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego i korzystająca w związku z jego wykonywaniem z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, realizuje funkcje i zadania publiczne. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest formą odpowiedzialności karnej, a skoro tak, to sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organ samorządu zawodowego jest formą wykonywania władzy publicznej i w konsekwencji żądane informacje są informacją publiczną. W tym kontekście materiały związane z postępowaniem dyscyplinarnym stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Ponadto odmowa udzielenia informacji wydana być musi w formie decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., od której przysługuje zażalenie. Jeżeli decyzja nie została wydana, to stanowi to naruszenie ustawy. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie może ograniczyć się do zdawkowego oświadczenia o istnieniu braku podstaw do odmowy udostępnienia informacji. Przedstawienie informacji innej niż ta, której oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też informacji wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o bezczynności lub nawet przewlekłości podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, co narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., czyli udostępnienia informacji bez zbędnej zwłoki.

Przewodniczący Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego przy OIRP w (...) w odpowiedzi na skargę wniósł o oddalenie skargi w całości jako oczywiście bezzasadnej wskazując, że informacje, których żąda skarżący nie stanowią informacji publicznych i tym samym nie mogą zostać udostępnione na podstawie przepisów u.d.i.p. Skoro zaś nie stanowią informacji publicznej to organ nie był zobowiązany ani nie miał uprawnienia do wydawania decyzji w tej sprawie. W przypadku bowiem, gdy dana informacja nie stanowi informacji publicznej organ powinien jedynie poinformować o tym wnioskodawcę pismem. Inna jest procedura w przypadku, gdy organ odmawia udzielenia informacji publicznej (gdy żądana informacja jest informacją publiczną) podając konkretne przyczyny odmowy. W tym przypadku zastosowanie będą miały przepisy u.d.i.p. i organ będzie zobowiązany do wydania konkretnej decyzji.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję wydaje się tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji publicznej lub umorzenie postępowania i spełniony jest warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji). Brak jednego z tych elementów oznacza zakaz załatwiania sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jeżeli żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, to nie ma podstaw do wydania decyzji, a wnioskodawcę należy jedynie poinformować, iż sprawa nie dotyczy informacji publicznej.

Stanowisko skarżącego jest bezzasadne. W postępowaniu dotyczącym wniosku o udzielenie informacji publicznej bezczynność organu zachodzi wtedy, gdy organ lub inny podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, będąc zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, nie podejmuje takiej czynności ani nie wydaje decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Takie pojęcie bezczynności prowadzi do wniosku, iż organ nie dopuścił się bezczynności w sytuacji, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

Wnioskodawca bowiem we wniosku zażądał przesłania informacji m.in. orzeczeń sądu dyscyplinarnego wydanych w sprawie konkretnej - personalnie we wniosku określonej osoby oraz innych dokumentów z konkretnego postępowania dotyczącego tej osoby, która w chwili obecnej nie jest radcą wpisanym na listę radców prawnych prowadzoną przez OIRP w (...). W związku z powyższym wbrew twierdzeniom skarżącego żądana przez skarżącego informacja dotycząca konkretnej osoby, która dodatkowo w chwili obecnej nie jest już radcą prawnym, w ocenie organu, nie stanowi informacji publicznej i w związku z tym w żadnym wypadku nie może zostać skarżącemu udostępniona.

Niespersonalizowana informacja o rozstrzygnięciach zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i informacja o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy, ponieważ jest informacją o działalności podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej to wniosek o udostępnienie informacji o skonkretyzowanym i zindywidualizowanym rezultacie wykonywania tej władzy - o rezultacie dotyczącym konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska - nie jest tożsamy z wnioskiem o udostępnienie informacji o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej. Wniosek taki w istocie skierowany jest na uzyskanie wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, a nie o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych, a jako taki dotyka w sposób bezpośredni sfery ad personam (wyrok WSA we Wrocławiu z 13 lipca 2017 r. sygn. akt IV SAB/Wr 12/17).

Tym samym żądanie udostępnienia wydanych w indywidualnej sprawie wobec konkretnej osoby orzeczeń dyscyplinarnych czy innych dokumentów znajdujących się w aktach spraw dyscyplinarnych (nawet zanonimizowanych) nie mieści się w zakresie ustaw. Dodatkowo prawo do ochrony danych osobowych w zestawieniu z kompetencjami sądów pozwalają na udostępnianie orzeczeń wobec konkretnie zindywidualizowanych podmiotów wyłącznie sądom, co również przemawia za tym, iż taka informacja absolutnie nie powinna być przez organy udostępniona osobom trzecim. Była by to bowiem dodatkowa sankcja dla tej osoby - upublicznienie zapadłego orzeczenia w stosunku do niego. Tym samym możliwość ubiegania się o udostępnienie tej informacji przez osoby trzecie w trybie ustawy stanowiłoby obejście prawa, skutkujące nadużyciem trybu u.d.i.p.

Ponadto, (...) nie jest już radcą prawnym wpisanym na listę radców prawnych. W związku z tym i z tej przyczyny żądane informacje nie są informacją publiczną i nie mogły na podstawie przedmiotowej ustawy zostać skarżącemu udostępnione. Powołane w skardze orzeczenia sądów administracyjnych dotyczyły innych stanów faktycznych sprawy czy ogólnie wszystkich orzeczeń dyscyplinarnych danego sądu OIRP, Izby Notarialnej czy Lekarskiej, za konkretne lata w ramach postępowań dyscyplinarnych - a zatem innych stanów faktycznych i sytuacji. Obejmowały bowiem ogólnie wytwór działalności poszczególnych organów, w zakresie wykonywania przez nie zadań, a nie treść dokumentów (nawet zanonimizowanych) dotyczących konkretnej osoby.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje;

Skarga jako bezzasadna została przez Sąd oddalona.

Sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, co wynika z art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365). Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; zwana dalej w skrócie p.p.s.a.). Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga została rozpoznana przez WSA w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a. W myśl tej regulacji, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Bezczynność organu administracji publicznej to sytuacja, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żądanych czynności w sprawie lub opieszale prowadził postępowanie, ale - mimo ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (tak NSA w wyroku z dnia 5 lutego 1999 r., sygn. akt I SAB 90/98, LEX nr 48016).

Na mocy art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W świetle ugruntowanego stanowiska Sądów Administracyjnych pozostawanie w bezczynności przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu ustawy, oznacza niepodjęcie przez ten podmiot, w terminie wskazanym w wyżej przytoczonym przepisie stosownych czynności. Do tych czynności należy albo udostępnienie informacji co odbywa się w drodze czynności materialno-technicznej, albo też wydanie decyzji o odmowie jej udzielenia lub decyzji o umorzeniu postępowania (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II SAB/Kr 122/12, CBOSA). Na równi z niepodjęciem tego rodzaju czynności orzecznictwo traktuje przedstawienie informacji innej niż ta, której oczekuje wnioskodawca, informacji niepełnej lub też nieadekwatnej do treści wniosku, co może powodować uzasadnione wątpliwości adresata co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi na jego wniosek (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SAB/Sz 51/12, CBOSA). Innymi słowy, niepodjęcie czynności udostępnienia informacji lub niewydanie decyzji administracyjnej rozpoznającej wniosek w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku uzasadnia ocenę zachowania organu w kategorii bezczynności. Ponadto uznanie przez organ, że żądana informacja nie jest informacja publiczną wymaga poinformowania o tym pismem wnioskodawcy. Stwierdzenie stanu bezczynności zobowiązuje sąd administracyjny do zastosowania art. 149 § 1 p.p.s.a.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa zasady i tryb dostępu do tego rodzaju informacji. Stosuje się ją wówczas, gdy podmiot, do którego ktoś zwrócił się z wnioskiem o udostępnienie określonych danych mieści się w katalogu podmiotów zobowiązanych do ich udostępnienia, a wskazanych w art. 4 u.d.i.p. Ponadto, przedmiot żądania wnioskodawcy musi stanowić informację publiczną w rozumieniu tej ustawy.

W rozpoznawanej sprawie warunek podmiotowy stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej został spełniony. Wedle art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: organy władzy publicznej (pkt 1); organy samorządów gospodarczych i zawodowych (pkt 2); podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa (pkt 3); podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pkt 4); 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 (pkt 5).

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organy samorządów zawodowych, a takim organem bez wątpienia jest Okręgowy Sąd Dyscyplinarny - art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75).

Spór w sprawie dotyczył tego, czy informacje objęte wnioskiem stanowią informację publiczną.

Przedmiotem wniosku skarżący uczynił: "udzielenie informacji publicznej dotyczącej Radcy: (...) i zakończonej prawomocnie sprawy (...), tj. przesłania scanu zarzutów przedstawionych w ww sprawie dyscyplinarnej (...) zakończonej prawomocnie, scanów protokołów wszystkich rozpraw oraz wyroków I i II instancji wraz z uzasadnieniem po anonimizacji danych wrażliwych".

Prawo do informacji publicznej zostało zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obejmuje ono między innymi dostęp do dokumentów. Ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w odrębnych ustawach przesłanki dotyczące ochrony wolności i praw innych osób oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). W myśl art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tryb udzielania informacji, o których mowa w tym artykule określają ustawy i realizację powyższego przepisu stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie informacji publicznej określa ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i art. 6 u.d.i.p. Zgodnie z art. 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 określonych w tej ustawie, jednak przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Informacją publiczną będzie każda wiadomość 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. Ustawodawca wskazał, że informacją tą jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2 u.d.i.p., przy czym dokumentem urzędowym, w rozumieniu u.d.i.p., jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

W świetle powołanych przepisów u.d.i.p. oraz Konstytucji RP pojęcie informacji publicznej musi być rozumiane szeroko. W orzecznictwie i piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się, że za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. 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 przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio.

Kwestia kwalifikowania dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach spraw prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej nie jest jednolicie rozumiana w orzecznictwie. Dlatego kwalifikacji informacji zawartych w aktach spraw dyscyplinarnych należy dokonywać na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych uregulowana została w ustawie o radach prawnych w rozdziale 6, z odpowiednim zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 741ustawy o radcach prawnych).

Nie powinno budzić wątpliwości, że orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym uregulowanym w ustawie o radcach prawnych, są dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Zatem co do zasady dokumenty - orzeczenia dyscyplinarne, są dokumentami stanowiącymi informację publiczną, albowiem stanowią o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej sprawy funkcjonariusza państwowego, wyrażają zatem stanowisko Sądu Dyscyplinarnego w tej sprawie. Wobec tego dotyczą spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i danych publicznych zawartych w treści dokumentów urzędowych (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.). W tym zakresie rzeczone orzeczenia mają ten sam walor informacji publicznej, co orzeczenia ostateczne innych organów, jak np. orzeczenia organów administracji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret pierwszy u.d.i.p.) czy wyroki sądów (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret trzeci u.d.i.p.). Treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, została wskazana w art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. jako informacja publiczna przykładowo. Przepisy te nie stanowią katalogu zamkniętego, o czym świadczy ich treść, że "Udostępnieniu podlega informacją publiczna, w szczególności o:" "danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:". Skoro ustawodawca za informację publiczną uznałorzeczenia sądowe a z drugiej strony akty administracyjne i inne rozstrzygnięcia, to brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia do wyłączenia z zakresu informacji publicznej orzeczeń dyscyplinarnych, wydawanych przez podmioty powołane na podstawie ustawy.

Oceniając żądanie wniosku o udzielenie informacji publicznej w tej sprawie Sąd stanął na stanowisku, że nie stanowi ono informacji publicznej.

Wydawałoby się, że w świetle dotychczasowych wywodów zarzuty skargi należałoby uznać za zasadne. Tak jednak nie jest.

W niniejszej sprawie istotny był fakt, że zwracając się o udostępnienie informacji publicznej skarżący wskazał sygnaturę sprawy dyscyplinarnej i imię i nazwisko byłego radcy prawnego, którego ta sprawa dotyczyła. Wniosek motywowany był - jak wyjaśnił skarżący - chęcią uzyskania szczegółowych informacji o konkretnej, znanej wnioskodawcy osobie. Zastrzeżenie wniosku, że wnosi o anonimizację danych wrażliwych nie ma tu znaczenia, wobec wiedzy wnioskodawcy o osobie, której całe postępowanie dotyczy.

Nie może zatem ulegać wątpliwości, że wnioskodawca w ten sposób wykazuje swój subiektywny a nie publiczny interes. Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jedynie informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Określenia istoty pojęcia "sprawa publiczna" powinno się dokonywać na podstawie kryterium interesu ogólnego i jednostkowego. Sprawami publicznymi nie będą zatem konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby lub podmiotu.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być nadużywana i wykorzystywana w czysto indywidualnych sprawach. Z żądania udostępnienia informacji publicznej musi wynikać interes obiektywny a nie subiektywny.

Nie można podzielić poglądu, że informacją publiczną jest informacja pełna, o przebiegu i wyniku postępowania dyscyplinarnego konkretnej osoby. Rację ma organ stwierdzając w odpowiedzi na skargę, że o ile ponad wszelką wątpliwość niespersonalizowana informacja o rozstrzygnięciach zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i informacja o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ponieważ jest informacją o działalności podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), to należy mieć na uwadze, że wniosek o udostępnienie informacji o skonkretyzowanym i zindywidualizowanym rezultacie wykonywania tej władzy, tj. rezultacie dotyczącym konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska nie jest tożsamy z wnioskiem o udostępnienie informacji o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej mieszczącym się w granicach pojęcia sprawy publicznej. Wniosek taki w istocie skierowany jest na uzyskanie wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, a nie o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych, a jako taki dotyka w sposób bezpośredni sfery ad personam (por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, w których zakwestionowano publiczny charakter informacji ad personam). Pytanie o informację dotyczącą wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, jest pytaniem ad personam, i nie jest skierowane na uzyskanie wiedzy o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych. Dla uzyskania informacji o tego rodzaju mechanizmach nie jest konieczna wiedza o tym, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, czy też jaki był przebieg tego postępowania w indywidulanych sprawach poszczególnych osób (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r., I OSK 1855/19). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 10 lipca 2020 r., I OSK 2623/19, przyjmując, że pytanie o informację dotyczącą świadczeń wypłacanych konkretnej osobie, jest pytaniem ad personam, informacja o wypłaceniu konkretnej osobie takiego świadczenia (premia, nagroda) nie odzwierciedla wysokości środków z majątku publicznego wydatkowanych w związku z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, a wniosek o taką informację nie jest skierowany na uzyskanie wiedzy, w jaki sposób premiowana jest działalność na określonym stanowisku związanym z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, lecz zmierza do uzyskania wiedzy o kwotach wypłacanych konkretnym osobom. Wniosek o udostępnienie informacji o wysokości premii i nagród wypłacanych konkretnym osobom nie dotyczy zatem in genere jawności wydatkowania środków publicznych, lecz zindywidualizowanego świadczenia wypłacanego konkretnej osobie. Jawności wydatkowania środków publicznych dotyczyłby wniosek o wskazanie kwot wypłacanych piastunom określonych funkcji, np. członkom zarządu, nawet gdyby w realiach konkretnej sprawy nie byłoby do uniknięcia powiązanie odpowiedzi na taki wniosek z konkretnymi osobami. Żądanie ujawnienia prywatnych danych dotyczących konkretnego zatrudnionego pracownika bądź innego podmiotu nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej informacji o wysokości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, w tym również na wypłatę premii i nagród związanych z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.i.p. Dla uzyskania informacji o sposobie wydatkowania finansów publicznych nie jest konieczna znajomość kwot wypłacanych osobom określonym z imienia i nazwiska.

Odnosząc się do zarzutów skargi Sąd zauważa, że oczywistym jest, że były radca prawny nie jest osobą pełniącą funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Status osoby, której dotyczy wniosek o udzielenie informacji publicznej ustala się na datę jego rozpoznania (por. np. wyrok NSA z dnia 8 marca 2019 r., I OSK 2496/16).

Wbrew twierdzeniom skargi, celem wniosku o udzielenie informacji publicznej było poznanie historii zawodowej byłego radcy prawnego. Zaspokojenie ciekawości skarżącego nie ma nic wspólnego z dostępem do informacji publicznej i kontrolą działań dyscyplinarnych Sądu i Izby Radców Prawnych.

Z tych przyczyn Sąd uznał, że żądana informacja nie jest informacja publiczną.

Drugim powodem, dla którego Sąd przyjął, że skarga podlega oddaleniu jest uznanie, że wniosek skarżącego dotyczył nie konkretnej informacji z akt sprawy dyscyplinarnej, ale de facto dostępu do zbioru akt, co w świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 7/13) nie można traktować jako wniosku o udostępnienie informacji publicznej w trybie u.d.i.p. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 7/13) stwierdził bowiem, że: Żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p.".

Wniosek w tej sprawie jest jasny. Jego celem było uzyskanie dostępu do akt sprawy dyscyplinarnej, aby - jak wyjaśniono w skardze - poznać karierę zawodową byłego radcy prawnego i uzyskać wiedzę jak przebiegał nadzór Rady, kontrola zachowań i przebieg postępowań Radców.

Oceniając tą argumentację Sąd zwraca uwagę, że przedmiotem wniosku skarżący tych okoliczności nie uczynił. Żądał dostępu do akt o konkretnej sygnaturze i dotyczących znanej mu osoby.

Przytoczona wyżej uchwała dotyczyła sprawy ustalenia, czy przedmiotem wniosku o udostępnienie mogą być akta sprawy, jako zbiór różnego rodzaju dokumentów. NSA w tej uchwale wykluczył tę możliwość, jednakże jasno podkreślił, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej mogą być te poszczególne dokumenty, które można zakwalifikować jako informację publiczną. W niniejszej sprawie przedmiotem wniosku nie były informacje wynikające z konkretnych dokumentów. Zatem treść tej uchwały może stanowić argument przemawiający za prawidłowością stanowiska organu.

Wniosek dotyczył bowiem wszelkich dokumentów, jakie wg wiedzy skarżącego mogą się w aktach znajdować. Mimo ich wymienienia, całość wniosku przemawia za koniecznością potraktowania go jako żądania dostępu do akt co wyklucza uznanie żądanej informacji za informację publiczną.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił jako bezzasadną.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 stycznia 2023 r.**

**II SA/Sz 933/22**

Pisma składane w indywidualnych sprawach a dostęp do informacji publicznej

TEZA aktualna

Sprawami publicznymi nie są konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby (fizycznej) lub określonego podmiotu (np. osoby prawnej), przy czym może tu chodzić także o podmiot, który - jak wspólnota mieszkaniowa - jest jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, złożoną z właścicieli lokali. Pisma składane w indywidualnych, własnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie powinno być udostępniane w trybie u.d.i.p. Podobnie nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Sokołowska.

Sędziowie WSA: Elżbieta Dziel (spr.), Nadzieja Karczmarczyk-Gawęcka.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 stycznia 2023 r. sprawy ze skargi A.P. na decyzję Rektora (...) w S z dnia 9 marca 2018 r. nr RO/0251-3/18/AG w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu S. z dnia 25 stycznia 2018 r., nr 1/2018,

2. zasądza od Rektora (...) S. na rzecz skarżącego A.P. kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia 27 grudnia 2017 r., złożonym mailowo, A. P. (dalej: "wnioskodawca", "skarżący"), powołując się na ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm., dalej "u.d.i.p."), zwrócił się do Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) o udostępnienie wszystkich pism, które Dziekan, bądź Prodziekani wystosowali do jakichkolwiek organów, instytucji, bądź władz (w tym w szczególności Rektora US, Prorektorów, Prokuratury w sprawach związanych z osobą skarżącego, związanych z postępowaniem karnym w sprawie aukcji mikołajkowej oraz postępowaniem dyscyplinarnym, bądź wyjaśniającym o tym samym przedmiocie (postępowanie karne prowadzone było na wniosek Rektora). Wnioskodawca jednocześnie zażądał przesłania skanów pism na podany adres email, bądź informacji, że pisma nigdy nie były wysłane.

Dziekan Wydziału (...) Uniwersytetu (...) uznając, że żądanie dotyczy informacji przetworzonej, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do wykazania, że żądana informacja jest szczególnie istotna dla interesu publicznego, decyzją z dnia 25 stycznia 2018 r., nr (...) odmówił udostępnienia informacji.

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że nie jest dysponentem żądanej informacji w zakresie wykonywanych kompetencji, a jest nim organ władzy publicznej prowadzący postępowanie odrębne, w którym dostęp do akt sprawy regulują przepisy szczególne. Nadto, informacje objęte żądaniem wniosku nie obejmują danych istotnych dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, a udostępnienie wnioskowanych informacji służyłoby wyłącznie realizacji celów osobistych wnioskodawcy.

Po rozpoznaniu odwołania, Rektor Uniwersytetu (...) decyzją z dnia 9 marca 2018 r., znak: (...) utrzymał w mocy ww. decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) z dnia 25 stycznia 2018 r., podzielając w całości argumentację organu I instancji, zarówno co do charakteru żądanej informacji (uznając, że wniosek dotyczył informacji publicznej przetworzonej), jak i co do podstaw takiej oceny, tj. wskazując, że ocena żądania została dokonana wobec zbieżnego treściowo wniosku w decyzji Rektora Uniwersytetu (...) z dnia 5 października 2017 r., znak: (...)

Wnioskodawca wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na ww. decyzję Rektora Uniwersytetu (...), zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieuprawnione ograniczenie prawa do informacji publicznej oraz art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, skoro wniosek - w ocenie skarżącego - nie dotyczył informacji przetworzonej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Uczestnik postępowania (Stowarzyszenie (...)) w piśmie z dnia 7 czerwca 2018 r. przychylił się do stanowiska skarżącego. Wskazał nadto, że od realizacji wniosku złożonego w niniejszej sprawie zależy realizacja nie tylko prawa do informacji o działalności podmiotu wykonującego zadania publiczne i gospodarującego mieniem publicznym, ale także prawa z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP (Każdy ma prawo do dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych).

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 522/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) z dnia 25 stycznia 2018 r., nr (...).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Rektor Uniwersytetu (...), zaskarżając ten wyrok w całości.

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3429/18 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie. Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej wskazał, że częściowo zasadne okazały się zarzuty naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w powiązaniu z art. 1 p.p.s.a. poprzez wadliwe uzasadnienie zaskarżonego wyroku, tj. nienależyte wyjaśnienie podstawy prawnej oraz motywów rozstrzygnięcia, jak też niewykazanie na czym polegały błędy organu w zakresie oceny stanu faktycznego sprawy oraz niewłaściwe uzasadnienie decyzji.

Zdaniem NSA, uzasadnienie wyroku wydanego w niniejszej sprawie wskazuje, że Sąd I instancji, jakkolwiek szczegółowo motywując ostateczny wniosek o konieczności dokonania przez organ kwalifikacji żądanej wnioskiem informacji na podstawie samodzielnych ustaleń w sprawie i zawarcia szczegółowego wyjaśnienia podjętego przez organ rozstrzygnięcia, pominął w swoich rozważaniach konieczność wyjaśnienia kwestii zasadniczej, tj. czy wniosek w niniejszej sprawie w ogóle dotyczył informacji publicznej, a w konsekwencji m.in. ustalenia, która z form załatwienia sprawy zainicjowanej tym wnioskiem, określonych w art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. miała w niniejszej sprawie zastosowanie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie nie wyjaśnił w sposób wskazany w art. 141 § 4 p.p.s.a., czy informacja objęta wnioskiem jest informacją publiczną, a tym samym czy miały zastosowanie normy będące podstawą wydawania decyzji w sprawie zainicjowanej wnioskiem z dnia 27 grudnia 2017 r. NSA wskazał dalej, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej obowiązkiem wojewódzkiego sądu administracyjnego jest zbadanie, czy w sprawie prawidłowo zastosowano przepisy u.d.i.p., w tym również art. 1 ust. 1 tej ustawy. Dopiero ustalenie i wykazanie, że treść wniosku obejmuje żądanie udostępnienia informacji publicznej pozwala na dalsze rozważania m.in. co do prostego lub przetworzonego charakteru informacji publicznej.

NSA zwrócił uwagę że w uzasadnieniach decyzji obydwu instancji wskazywano, że wniosek skarżącego dotyczący jego osoby służy wyłącznie realizacji celów osobistych wnioskodawcy, a zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie NSA wniosek o informacje "ad personam" nie jest w tym zakresie wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

NSA wskazał dalej, że nie był pozbawiony podstaw zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. w zakresie sposobu wyartykułowania w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań co do dalszego postępowania. Z jednej strony Sąd I instancji kategorycznie stwierdził, że z treści żądania zawartego we wniosku z dnia 27 grudnia 2017 r. nie wynika, by skarżący żądał informacji publicznej wymagającej przetworzenia (strona 20 uzasadnienia) i wskazał, że "zgodzić się należało ze Skarżącym, że udostępnienie żądanego rodzaju informacji wymagało wykonania jedynie kilku prostych czynności technicznych, tj. odszukania pism w odpowiednich zbiorach, wykonania ich kopii oraz przesłanie ich wnioskodawcy" (strona 19 uzasadnienia wyroku), a jednocześnie - z drugiej strony - wbrew tej ocenie, zobowiązał organ do dokonania ustaleń w zakresie charakteru żądanej informacji, tj. w zakresie ustaleń, czy informacja ta ma charakter prosty czy przetworzony (strona 21 uzasadnienia).

Końcowo, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Sąd I instancji winien dokonać oceny zaskarżonej decyzji mając na uwadze, że warunkiem prawidłowego i skutecznego wydania decyzji jest skierowanie jej do strony, co oznacza, że organ zamierzając wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej zobowiązany jest do wezwania wnioskodawcy do podpisania wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, po ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym, wyrokiem z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 1229/19, uchylił zaskarżoną decyzję Rektora Uniwersytetu (...) z dnia 9 marca 2018 r. nr (...) i poprzedzającą ją decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) z dnia 25 stycznia 2018 r. nr (...) oraz zasądził od Rektora Uniwersytetu (...) na rzecz skarżącego kwotę (...) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Skargę kasacyjną od ww. wyroku wniósł uczestnik postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 września 2022 r. sygn. akt III OSK 2783/21 uchylił ww. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 1229/19 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 119 p.p.s.a. Wyjaśnił, że rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym polega na tym, że sąd administracyjny orzeka na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.). Taki sposób rozpoznania sprawy jest odstępstwem od zasady mówiącej, że rozpoznanie sprawy przed sądem, w tym przed sądem administracyjnym, jest jawne (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 10 p.p.s.a.).

NSA wskazał dalej, że w rozpoznawanej sprawie Sąd I instancji nie wykazał, aby zaskarżona decyzja była dotknięta wadą nieważności albo naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania (art. 119 pkt 1 p.p.s.a.); nie zgłoszono wniosku o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.); przedmiotem nie jest postanowienie (art. 119 pkt 3 p.p.s.a.) ani bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 119 pkt 4 p.p.s.a.), jak również decyzja wydana w postępowaniu uproszczonym (art. 119 pkt 5 p.p.s.a.).

Tym samym NSA za istotne uznał, że zaskarżony wyrok został wydany po przeprowadzeniu nieważnego postępowania, co uzasadniało jego uchylenie i ponowne rozpoznanie sprawy.

Uwzględniając powyższe NSA uznał, że zaskarżony wyrok powinien być uchylony, a sprawa ponownie rozpoznana w postępowaniu, w którym zostanie zapewniony udział wszystkich stron zgodnie z aktualnie obowiązującymi na moment orzekania regulacjami.

NSA wyjaśnił, że wystąpienie w sprawie podstawy nieważności postępowania powoduje, iż NSA nie może odnieść się do przytoczonych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych. Ocena zasadności pozostałych podstaw kasacyjnych i idące za tym związanie Sądu I instancji dokonaną przez NSA wykładnią prawa (art. 190 p.p.s.a.) byłoby przedwczesne.

Zarządzeniem Zastępcy Przewodniczącego Wydziału z dnia 9 grudnia 2022 r. wydanym na podstawie art. 15zzs4 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. O terminie posiedzenia niejawnego, wyznaczonego na dzień 11 stycznia 2023 r., oraz o możliwości uzupełnienia argumentacji poinformowano strony w dniach: 14 grudnia 2022 r. (organ), 15 grudnia 2022 r. (skarżący), 20 grudnia 2022 r. (uczestnik).

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: "p.p.s.a."), wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania w sposób, który odpowiednio miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W wyniku takiej kontroli decyzja podlega uchyleniu w razie stwierdzenia przez sąd: naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dającego podstawę wznowienia postępowania administracyjnego, lub innego naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b, c p.p.s.a.).

Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Ponadto, z mocy art. 190 p.p.s.a., sąd któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Sprawa jest rozpoznawana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny po raz trzeci.

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 522/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) z dnia 25 stycznia 2018 r., nr (...), a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 3429/18 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, po ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym, wyrokiem z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 1229/19, uchylił zaskarżoną decyzję Rektora Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 9 marca 2018 r. nr (...) i poprzedzającą ją decyzję Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) z dnia 25 stycznia 2018 r. nr (...) oraz zasądził od Rektora Uniwersytetu (...) na rzecz skarżącego kwotę (...) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 września 2022 r. sygn. akt III OSK 2783/21 uchylił ww. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Sz 1229/19 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.

W ocenie sądu skarga zasługiwała na uwzględnienie, aczkolwiek z innych przyczyn niż wskazane w skardze oraz stanowisku uczestnika.

Rozpoznawana sprawa dotyczy skargi na decyzję w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Podstawę materialnoprawną wydanych w przedmiotowej sprawie decyzji stanowiły przepisy u.d.i.p.

W świetle art. 10 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.d.i.p., warunkiem powstania po stronie organu władzy publicznej obowiązku udostępnienia określonej informacji publicznej jest skuteczne złożenie wniosku w tym przedmiocie. Nie dotyczy to jedynie informacji, które z mocy prawa podlegają publikacji w Biuletynie informacji Publicznej lub centralnym repozytorium. Dopiero więc skuteczne złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej inicjuje postępowanie, w ramach którego organ zobowiązany jest - w pierwszej kolejności - ocenić charakter żądanej informacji pod kątem uznania jej za informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a następnie - w zależności od wyników tej oceny - w razie uznania żądanej informacji za publiczną, informację tę udostępnić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 u.d.i.p.), lub w tym terminie wydać na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję o odmowie jej udostępnienia, bądź też - w razie uznania, że żądana informacja nie spełnia kryteriów informacji publicznej, lub, że jest ona dostępna w innym trybie (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.), powiadomić wnioskodawcę, że w przypadku jego żądania przepisy u.d.i.p. nie znajdują zastosowania.

W kwestii definiowania danej informacji jako publicznej trzeba podkreślić, iż według art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa. Przepis art. 6 ustawy zawiera przykładowy katalog informacji oraz danych, które podlegają reżimowi komentowanej ustawy z prawem do ich dostępu. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej, a w tym również dostęp do dokumentów urzędowych. Dokumentem urzędowym, w rozumieniu przepisów u.d.i.p., jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Wprawdzie normatywne brzmienie art. 6 u.d.i.p. nie zawiera wyczerpującego katalogu informacji, które mogą być uznane za mające walor "publicznych" w rozumieniu omawianej ustawy, to jednak trzeba zaakcentować, że nie wszystkie dokumenty podlegają udostępnieniu obywatelowi korzystającemu z prawa do informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Kwalifikowanie danej informacji jako publicznej (dotyczącej konkretnego dokumentu niebędącego dokumentem urzędowym, żądanego w trybie u.d.i.p., tudzież informacji w nim zawartych) należy zdaniem sądu wiązać z normą cytowanego wyżej art. 1 ust. 1 u.d.i.p., odnoszącego się do kategorii tzw. "sprawy publicznej". Ustawodawca nie definiuje tego pojęcia, lecz bezsprzecznie sprawami publicznymi są sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako "publicznej" wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia "sprawa publiczna" związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14). Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną - określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy "sfery prywatnej" (vide I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska: Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz. Wyd. III, WK 2016), tj. dotyczące kwestii właśnie prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związanych z dobrami osobistymi (M. Jabłoński, Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym, Wrocław 2009, s. 151), nie są sprawami publicznymi, z kolei sprawy wspólnoty publicznej zawsze są sprawami publicznymi.

Rozróżnienie zatem między sprawą "publiczną" a sprawą "prywatną" jest zatem decydujące dla rozgraniczenia informacji publicznej od niepublicznej.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne na tle wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 6 u.d.i.p. po wielokroć zajmowało stanowisko ułatwiające kwalifikowanie określonej informacji jako publicznej. Uznano przykładowo, że nie ma cech informacji publicznej informacja dotykająca bezpośrednio sfery ad personam (por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17) i wiążąca się z ujawnieniem prywatnych danych określonej osoby. Przyjmuje się również, że przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej. W rozumieniu u.d.i.p., dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej (wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 189/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że nie jest informacją publiczną wniosek w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny (wyroki NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02; z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10), jak i inne pisma procesowe stron (zob. wyrok NSA z 22 marca 2012 r., I OSK 2487/11). Sprawami publicznymi nie są konkretne i indywidualne sprawy określonej osoby (fizycznej) lub określonego podmiotu (np. osoby prawnej), przy czym może tu chodzić także o podmiot, który - jak wspólnota mieszkaniowa - jest jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, złożoną z właścicieli lokali. Pisma składane w indywidualnych, własnych sprawach, przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, nie mają waloru informacji publicznej. Przedmiotem takiego pisma jest realizacja lub ochrona indywidualnych interesów podmiotu, który pismo to składa. Wobec tego pismo takie nie dotyczy sprawy publicznej i nie powinno być udostępniane w trybie u.d.i.p. Podobnie nie można przy pomocy u.d.i.p. starać się o uzyskanie informacji w swojej własnej sprawie (por. wyroki NSA: z dnia 20 września 2018 r., I OSK 1359/18; z dnia 4 kwietnia 2019 r. I OSK 1889/17; z dnia 30 października 2012 r., I OSK 1696/12, z dnia 9 października 2010 r., I OSK 173/09, z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11).

W rozpoznawanej sprawie skarżący domagał się udostępnienia przez Dziekana Wydziału (...) Uniwersytetu (...) wszystkich pism, które Dziekan lub Prodziekani wystosowali do jakichkolwiek organów, instytucji lub władz

(w tym w szczególności do Rektora US, Prorektorów US, Prokuratury) w sprawach związanych z osobą skarżącego w związku z postępowaniem karnym w sprawie akcji mikołajkowej oraz postępowaniem dyscyplinarnym (bądź wyjaśniającym) w tym samym przedmiocie. Skarżący podał we wniosku, iż postępowanie karne było prowadzone na wniosek Rektora US, natomiast udostępnienia informacji domagał się w formie skanów pism przesłanych na adres poczty elektronicznej nadawcy bądź poinformowania, że pisma nie były nigdy wysyłane.

W ocenie sądu, wniosek skarżącego dotyczył działań faktycznie podejmowanych lub prawdopodobnie podejmowanych przez władze uczelni wyłącznie w odniesieniu do wnioskodawcy ze względu na sytuację, która jego osobiście dotyczyła (konsekwencje przeprowadzonej aukcji mikołajkowej). Informacja taka, o ile w ogóle została wytworzona (taką wątpliwość podnosił również skarżący), stanowiła informację ad personam, bowiem dotyczyła konkretnej indywidualnej sprawy i osoby, która nie ma publicznego charakteru.

O ile w stosunku do skarżącego było prowadzone postępowanie dyscyplinarne, wyjaśniające czy postępowanie przygotowawcze, to przysługuje mu prawo do zapoznania się z aktami i sporządzania z nich odpisów. W tych ewentualnych postępowaniach może on ubiegać się i informacje czy i w jakim zakresie organ składał wnioski bezpośrednio dotyczące skarżącego, czy też pisma takie były w jego sprawie składane.

A skoro tak (wniosek o udostępnienie informacji nie odnosił się do informacji publicznej), to zbędne są rozważania, czy żądana informacja jest informacją prostą czy przetworzoną, natomiast organ był zobowiązany jedynie do udzielenia stosownej odpowiedzi wnioskodawcy. Brak było natomiast jakiejkolwiek podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnej, a w szczególności decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., gdyż w tym przypadku ustawa ta nie miała zastosowania.

Wobec stwierdzenia, że wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej, zarzut naruszenia art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, regulującego zakres dostępu do informacji publicznej należało uznać za bezzasadny.

Wskazać również należy, że podnoszony przez uczestnika postępowania argument dotyczący prawa dostępu do informacji na podstawie art. 51 Konstytucji RP w tej sprawie nie jest trafny. Przepis art. 51 ust. 3 stanowi, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Nie ulega wątpliwości, że dostęp osoby do dotyczących jej dokumentów urzędowych oraz zbiorów danych uregulowany w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP nie może być utożsamiany z dostępem do informacji o sprawach publicznych zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP. Są to bezsprzecznie dwa różne obowiązki informacyjne.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w związku z art. 135 i art. 190 p.p.s.a. uchylił decyzje organów obu instancji o czym orzekł w pkt I sentencji wyroku. O kosztach Sąd orzekł w pkt II na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Organ ponownie rozpoznając wniosek skarżącego uwzględni ocenę prawną wyrażoną w powyższych rozważaniach i uznając wniosek skarżącego z dnia 27 grudnia 2017 r. jako niepodlegający u.d.i.p., poinformuje wnioskodawcę, że w przypadku jego żądania przepisy u.d.i.p. nie znajdują zastosowania.

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2020 r.**

**I OSK 1855/19**

Pojęcie informacji publicznej.

TEZA aktualna

Pytanie o informację dotyczącą wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, jest pytaniem ad personam, i nie jest skierowane na uzyskanie wiedzy o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych. Dla uzyskania informacji o tego rodzaju mechanizmach nie jest konieczna wiedza o tym, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, czy też jaki był przebieg tego postępowania w indywidulanych sprawach poszczególnych osób.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.).

Sędziowie NSA: Małgorzata Borowiec, Olga Żurawska-Matusiak.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 1130/18 w sprawie ze skargi A.S.- N. na uchwałę Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej z dnia (...) września 2018 r. nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt: IV SA/Po 1130/18 po rozpoznaniu skargi A.S.-N., w punkcie pierwszym uchylił zaskarżoną uchwałę Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej z dnia (...) września 2018 r., nr (...) oraz poprzedzającą ją uchwałę Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej z dnia (...) czerwca 2018 r., nr (...), w punkcie drugim oddalił skargę w pozostałym zakresie, w punkcie trzecim zasądził na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania, w punkcie czwartym nakazał ściągnąć od Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej kwotę 100 zł tytułem należnego wpisu.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Pismem z dnia 16 maja 2018 r. A.S.-N. zwróciła się do Prezesa Wielkopolskiej Izby Lekarskiej o udzielenie następujących informacji:

1) Czy wobec lekarza B.M. zostało kiedykolwiek wszczęte postępowanie wyjaśniające w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej - ze wskazaniem przez wnioskodawcę, gdzie B.M. wykonuje zawód lekarza,

2) Czy wobec lekarza J.K.F. zostało kiedykolwiek wszczęte postępowanie wyjaśniające w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej - także ze wskazaniem przez wnioskodawcę, gdzie J.K.F. wykonuje zawód lekarza,

3) Czy wobec ww. lekarzy Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej (lub ktoś z jego zastępców) kiedykolwiek:

a) przeprowadzał postępowanie dowodowe,

b) przedstawił zarzuty i skierował sprawę do Okręgowego Sądu Lekarskiego,

c) umorzył postępowanie,

d) przekazał sprawę do prokuratury,

e) przekazał sprawę do innej okręgowej izby lekarskiej.

W przypadku odpowiedzi twierdzącej wnioskodawczyni poprosiła o podanie imienia i nazwiska lekarza, daty i rodzaju podjętej czynności oraz sygnatury lub sygnatur, pod którymi była lub jest prowadzona dana czynność/sprawa.

Uchwałą z dnia (...) czerwca 2018 r. nr (...) Okręgowa Rada Lekarska Wielkopolskiej Izby Lekarskiej (której Prezes przekazał wniosek) odmówiła udzielenia informacji objętej powyższym wnioskiem, wskazując, że żądane informacje objęte są ochroną wynikającą z prawa do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dodatkowo wskazano, że zgodnie z art. 5 ust. 14 ustawy o izbach lekarskich zadaniem samorządu lekarzy jest w szczególności: działanie na rzecz ochrony zawodu lekarza, w tym występowanie w obronie godności zawodu lekarza oraz interesów indywidualnych i zbiorowych członków samorządu lekarzy.

A.S.-N., zgodnie z pouczeniem zawartym w uchwale, wniosła odwołanie do Naczelnej Rady Lekarskiej, domagając się udostępnienia żądanej informacji, która w jej ocenie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i ma związek z funkcjonowaniem tych osób w sferze publicznej.

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej pismem z dnia 2 sierpnia 2018 r. poinformował wnioskodawczynię o przekazaniu odwołania stanowiącego w istocie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy Okręgowej Radzie Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej.

Uchwałą z dnia (...) września 2018 r., nr (...) Okręgowa Rada Lekarska Wielkopolskiej Izby Lekarskiej utrzymała w mocy uchwałę własną z dnia (...) czerwca 2018 r. podtrzymując stanowisko i argumentację zawartą w uchwale z dnia (...) czerwca 2018 r.

Uchwała Okręgowej Rady Lekarskiej Wielkopolskiej Izby Lekarskiej z dnia (...) września 2018 r., nr (...) stała się przedmiotem skargi A.S.-N. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w której skarżąca domagała się:

1) uchylenia obu uchwał,

2) zobowiązania organu do udostępnienia informacji publicznej,

3) uznania, że rozpatrzenie wniosku nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa,

4) zawiadomienia przez Sąd prokuratury w związku z podejrzeniem niedopełnienia przez funkcjonariuszy publicznych obowiązków służbowych związanych z nieprawidłową obsługą wniosku oraz umyślną taką organizacją pracy organu, aby dochodziło do naruszania terminów określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej,

5) wymierzenia organowi grzywny,

6) zasądzenia kosztów postępowania,

7) rozpoznania sprawy w postępowaniu uproszczonym.

W odpowiedzi na skargę Okręgowa Rada Lekarska Wielkopolskiej Izby Lekarskiej wniosła o jej oddalenie w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że wniosek o udostępnienie rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu dyscyplinarnym jest żądaniem, które należy rozważać w kontekście żądania udostępnienia dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze in fine ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ponadto Sąd pokreślił, że rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych odnoszą się do spraw publicznych. W takiej zaś sytuacji Sąd uznał, że w konsekwencji przyjąć należy, że także informacja, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie dyscyplinarne stanowi informację publiczną. W ocenie Sądu organ zaniechał ustaleń w zakresie analizy, czy informacja żądana przez wnioskodawczynię, dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i ma związek z pełnieniem tych funkcji, a więc nie mógł przyjąć, że zastosowanie znajdzie wyłączenie wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd podkreślił, że organ, przy ocenie czy lekarze wskazani we wniosku pełnią funkcje publiczne, powinien był uwzględnić przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i dentysty oraz fakt, że lekarz jest osobą wykonującą zawód zaufania publicznego. Bez powyższych ustaleń, nie sposób, w ocenie Sądu, przyjąć, że rozstrzygnięcie organu, który powołał się na ochronę prywatności osoby fizycznej, jest prawidłowe. W pozostałym zakresie Sąd oddalił wniesioną skargę, nie znajdując podstaw do jej uwzględnienia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła Okręgowa Rada Lekarska Wielkopolskiej Izby Lekarskiej zaskarżając wyrok w zakresie punktów 1 oraz 3, zrzekając się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zasądzenie na rzecz skarżącej kasacyjnie kosztów postępowania kasacyjnego oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 3 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 135 tej ustawy w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na skutek błędnego przyjęcia przez Sąd, że w przedmiotowej sprawie organ nienależycie wyjaśnił, czy lekarz jest funkcjonariuszem publicznym i tym samym, czy uzasadnione jest zastosowanie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w sprawie udostępnienia informacji jego dotyczącej, podczas gdy w niniejszej sprawie skarżący kasacyjnie organ w obu instancjach w sposób należyty ustalił wszelkie okoliczności sprawy, co do których wątpliwości powziął Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku i wyczerpująco wyjaśnił sposób rozumowania w uzasadnieniu uchwał wydanych w obu instancjach.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy, na podstawie wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a podjęte uchwały są tego wyrazem. W ocenie organu, przedstawione w uchwałach rozumowanie jest efektem uznania, że lekarze są co do zasady funkcjonariuszami publicznymi, jednakże w pewnych sytuacjach informacje o nich nie mogą zostać udostępnione. Stąd też organ, z powołaniem się na art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, z uwagi na konieczność odmowy udostępnienia informacji wydał uchwały z dnia 23 czerwca oraz z dnia 15 września 2018 r., w których wyczerpująco wyjaśnił, dlaczego odmówiono udostępnienia informacji publicznej. W ocenie skarżącej kasacyjnie, podanie przez Okręgową Radę Lekarską Wielkopolskiej Izby Lekarskiej informacji żądanych przez skarżącą na temat indywidualnych lekarzy byłoby niezgodne z ustawą o izbach lekarskich i godziłoby w zaufanie do Okręgowej Rady Lekarskiej. Nadto, udzielenie żądanych informacji może rzutować w przyszłości na zaufanie pacjenta względem lekarza oraz jego wiarygodność związaną z wykonywaniem zawodu. W ocenie organu decyzja o odmowie udostępnienia żądanych informacji została więc uzasadniona szczegółowo oraz wyczerpująco. W tej sytuacji niezrozumiałe jest stanowisko Sądu, który znalazł podstawy do uchylenia uchwał, podczas gdy z akt sprawy jednoznacznie wynika zakres uchwał, ich podstawa prawna i obszerna analiza sprawy.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) - zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strona skarżąca kasacyjnie złożyła stosowny wniosek, a strona przeciwna nie przedstawiła odmiennych wniosków procesowych, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

W skardze kasacyjnej zarzucono wyłącznie naruszenie przepisów postępowania. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że skarga ta nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 3 § 1 w związku z art. 135 p.p.s.a. oraz w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. strona skarżąca kasacyjnie upatruje w błędnym przyjęciu przez Sąd, że "w przedmiotowej sprawie organ nienależycie wyjaśnił, czy lekarz jest funkcjonariuszem publicznym i tym samym, "czy uzasadnione jest zastosowanie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w sprawie udostępnienia informacji jego dotyczącej", podczas gdy w ocenie strony skarżącej kasacyjnie "organ w obu instancjach w sposób należyty ustalił wszelkie okoliczności sprawy, co do których wątpliwości powziął Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku i wyczerpująco wyjaśnił sposób rozumowania w uzasadnieniu uchwał wydanych w obu instancjach".

Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku prowadzi do wniosku, że Sąd I instancji dokonał następujących ustaleń.

Po pierwsze, przyjął w wyniku wykładni przytoczonych przepisów prawa, że wniosek o udostępnienie rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym na podstawie ustawy jest żądaniem udostępnienia dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze in fine ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1330) - dalej (u.d.i.p.).

Po drugie, stwierdził, że informacja o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Po trzecie, stanął na stanowisku, zgodnie z którym logiczną konsekwencją stwierdzenia, że orzeczenie (orzeczenia) sądów dyscyplinarnych stanowią informację publiczną jest przyjęcie, że informacją publiczną jest także informacja, czy wobec konkretnej osoby toczyło się (czy też nie toczyło się) postępowanie dyscyplinarne, czy było prowadzone postępowanie dowodowe, czy zostały przedstawione zarzuty i sprawa została skierowana do sądu dyscyplinarnego, czy umorzono postępowanie, czy odmówiono wszczęcia postępowania, czy została zawiadomiona prokuratura, czy sprawa została przekazana do innej okręgowej izby lekarskiej.

Po czwarte, uznał, że głównym celem postępowania o udostępnienie informacji dotyczących w tym przypadku lekarzy powinno być wyjaśnienie, czy osoby te pełnią funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a dokonując ustaleń w tym zakresie organ powinien uwzględnić przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2190) oraz ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 617), a ponadto fakt, że lekarz jest osobą wykonującą zawód zaufania publicznego. Organ winien też zwrócić uwagę, że każdy kontrahent władzy publicznej, otrzymujący korzyści pochodzące ze środków publicznych, jest osobą mającą związek z pełnieniem funkcji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p.

Po piąte, zwrócił uwagę, że w wypadku stwierdzenia, że lekarz jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., organ powinien ustalić, czy żądana informacja ma związek z pełnieniem tej funkcji. Niewątpliwie pozytywne przesądzenie tych kwestii wykluczałoby odmowę udzielenia żądanej informacji publicznej ze względu na ewentualne naruszenie prywatności osób fizycznych.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, Sąd I instancji wskazał, że organ całkowicie zaniechał dokonania niezbędnej analizy, czy żądana przez wnioskodawczynię informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i ma związek z pełnieniem tej funkcji w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie czyniąc w tym zakresie żadnych ustaleń ani na etapie rozpoznawania wniosku o udzielenie informacji publicznej, ani też przy ponownym rozpatrywaniu sprawy - pomimo postawienia jednoznacznego zarzutu w tym zakresie przez wnioskodawczynię. Z tego właśnie powodu Sąd uznał, że działanie organu nie spełniało wymogu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz wszechstronnego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego - wynikającego z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., które to przepisy znajdują zastosowanie także w rozpoznawanej sprawie na mocy odesłania zawartego w art. 16 ust. 2 in principio w zw. z art. 17 u.d.i.p., i uchylił obydwie decyzje organu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a.

Strona skarżąca kasacyjnie nie obejmuje zarzutami skargi kasacyjnej ani wykładni prawa materialnego, ani trafności oceny wniosku rozpatrywanego w niniejszej sprawie jako wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z tego względu oceny w tym zakresie pozostają wiążące w granicach tej konkretnej sprawy, chociaż część z nich nie znajduje aprobaty Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie można bowiem podzielić poglądu, że informacją publiczną jest także informacja, czy wobec konkretnej osoby toczyło się (czy też nie toczyło się) postępowanie dyscyplinarne, czy było prowadzone postępowanie dowodowe, czy zostały przedstawione zarzuty i sprawa została skierowana do sądu dyscyplinarnego, czy umorzono postępowanie, czy odmówiono wszczęcia postępowania, czy została zawiadomiona prokuratura, czy sprawa została przekazana do innej okręgowej izby lekarskiej. O ile ponad wszelką wątpliwość niespersonalizowana informacja o rozstrzygnięciach zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym, jak i informacja o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ponieważ jest informacją o działalności podmiotów w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), to należy mieć na uwadze, że wniosek o udostępnienie informacji o skonkretyzowanym i zindywidualizowanym rezultacie wykonywania tej władzy, tj. rezultacie dotyczącym konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska nie jest tożsamy z wnioskiem o udostępnienie informacji o sposobie wykonywania władzy dyscyplinarnej mieszczącym się w granicach pojęcia sprawy publicznej. Wniosek taki w istocie skierowany jest na uzyskanie wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, a nie o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych, a jako taki dotyka w sposób bezpośredni sfery ad personam (por. wyroki NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 6 grudnia 2019 r., I OSK 3429/18; z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2710/17; z dnia 18 września 2018 r., I OSK 2434/16; z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16; z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1380/17, w których zakwestionowano publiczny charakter informacji ad personam). Pytanie o informację dotyczącą wiedzy o sposobie i rezultacie kształtowania i ukształtowania w drodze orzeczeń dyscyplinarnych sytuacji prawnych konkretnych osób, jest pytaniem ad personam, i nie jest skierowane na uzyskanie wiedzy o mechanizmach charakteryzujących działalność adresata wniosku w zakresie wykonywania przezeń zadań władzy publicznej, bądź szerzej zadań publicznych. Dla uzyskania informacji o tego rodzaju mechanizmach nie jest konieczna wiedza o tym, czy wobec konkretnej osoby toczyło się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, czy też jaki był przebieg tego postępowania w indywidulanych sprawach poszczególnych osób.

Skoro jednak w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutów dotyczących stanowiska Sądu I instancji w powyższym zakresie, pozostaje wiążąca w tej konkretnej sprawie ocena, zgodnie z którą informacją publiczną jest informacja, czy wobec konkretnej osoby toczyło się (czy też nie toczyło się) postępowanie dyscyplinarne, czy było prowadzone postępowanie dowodowe, czy zostały przedstawione zarzuty i sprawa została skierowana do sądu dyscyplinarnego, czy umorzono postępowanie, czy odmówiono wszczęcia postępowania, czy została zawiadomiona prokuratura, czy sprawa została przekazana do innej okręgowej izby lekarskiej.

Zarzuty skargi kasacyjnej skierowane są wyłącznie na podważenie stanowiska Sądu I instancji w zakresie, w którym Sąd ten stwierdził, że organ całkowicie zaniechał dokonania niezbędnej analizy, czy żądana przez wnioskodawczynię informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i czy ma związek z pełnieniem tej funkcji w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Strona skarżąca kasacyjnie usiłuje dowieść, że prawidłowo zastosowała przepisy u.d.i.p. odmawiając udostępnienia informacji publicznej z uwagi na wyłączenie wynikające z treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a więc z uwzględnieniem ochrony prawa do prywatności osoby fizycznej. Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie uzasadniła ona szczegółowo swoje stanowisko w uchwałach podjętych w toku postępowania wszczętego wnioskiem o dostęp do informacji publicznej. Treść skargi kasacyjnej koncentruje się wokół wykazania, że prywatność osoby fizycznej, wskazana w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wyklucza udostępnienie żądanych we wniosku informacji, ponieważ prawo do informacji publicznej doznaje w takiej sytuacji ograniczenia. Kwestie te szeroko uargumentowano w skardze kasacyjnej, w celu potwierdzenia prawidłowości zastosowania przepisów u.d.i.p., w oparciu o które wydano zaskarżoną uchwałę, a więc wskazując, że organ uzasadnił decyzję w zakresie wynikającego z treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a podlegającego ochronie, prawa do prywatności osoby fizycznej.

Tymczasem stwierdzenie przez Sąd I instancji w realiach niniejszej sprawy, że organ całkowicie zaniechał dokonania niezbędnej analizy, czy żądana przez wnioskodawczynię informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i czy ma związek z pełnieniem tej funkcji w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., stanowi trafne zakwalifikowanie braku oceny stanu faktycznego sprawy w tym zakresie, tj. treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej, który to wniosek w postępowaniach z zakresu dostępu do informacji publicznej stanowi jeden, a często jedyny element stanu faktycznego sprawy, jako działania nie realizującego wymogów wynikających z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w związku z w art. 16 ust. 2 i art. 17 u.d.i.p.

Analiza uzasadnienia uchwały zaskarżonej do Sądu I instancji i uchwały ją poprzedzającej nie pozostawia wątpliwości co do tego, że przedmiotem odniesień organu była wyłącznie przesłanka prywatności osoby fizycznej, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. z całkowitym pominięciem tej części powyższego unormowania, które stanowi, że ograniczenie prawa do informacji publicznej "nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji". W realiach niniejszej sprawy, w której nie została podważona kwalifikacja żądanej informacji jako informacji publicznej, dokonanie analizy, czy żądana przez wnioskodawczynię informacja dotyczy osób pełniących funkcje publiczne i czy ma związek z pełnieniem tej funkcji w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. jest niezbędne dla ustalenia, czy informacja ta będzie, czy nie będzie podlegała udostępnieniu.

Z powołanych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny, będąc związany zarzutami skargi kasacyjnej i nie znajdując podstaw do ich uwzględnienia, zobligowany był do jej oddalenia w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 26 lipca 2022 r.

III OSK 2697/21

Informacje dotyczące adwokata jako informacja publiczna

TEZA aktualna

Informacje ogólne, dotyczące wykonywania zawodu przez konkretnego adwokata, odnoszące się do jego wykształcenia, tytułu naukowego, miejsca i formy prowadzonej działalności, ewentualnych postępowań dyscyplinarnych będą stanowić informację publiczną.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak.

Sędziowie: NSA Tamara Dziełakowska, del. WSA Maciej Kobak (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 lipca 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2562/19 w sprawie ze skargi M.F. na uchwałę Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia (...) listopada 2016 r. nr (...) w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną;

II. zasądza od Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej na rzecz M.F. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 2562/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: "WSA"), po rozpoznaniu sprawy ze skargi M.F. (dalej: "skarżąca") na uchwałę Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: "Prezydium NrA") z dnia (...) listopada 2016 r. nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej - uchylił zaskarżoną uchwałę oraz utrzymaną nią w mocy uchwałę Okręgowej Rady Adwokackiej w W. (dalej: "ORA") z dnia (...) sierpnia 2016 r. nr (...),a także zasądził od Prezydium NrA na rzecz skarżącej kwotę 697 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Skarżąca wnioskiem z dnia (...) marca 2016 r. zwróciła się do ORA o udostępnienie informacji publicznej, poprzez udzielenie następujących informacji dotyczących adw. T.K. (dalej: "Adwokat"), wpisanego na listę adwokatów Izby Adwokackiej w W.:

1) w którym roku Adwokat ukończył wyższe studia prawnicze;

2) na jakiej uczelni Adwokat odbywał ww. studia;

3) w którym roku Adwokat odbywał aplikację adwokacką;

4) imię i nazwisko adwokata tutejszej Izby, który był patronem Adwokata w trakcie jego aplikacji adwokackiej;

5) kiedy Adwokat złożył egzamin adwokacki;

6) czy wobec Adwokata od (...) stycznia 1998 r. do dnia udzielenia odpowiedzi toczyły się postępowania dyscyplinarne;

7) czy i ile razy w ww. okresie wobec Adwokata orzeczono kary dyscyplinarne;

8) czy i ile razy w ww. okresie Adwokatowi udzielono upomnienia dziekańskiego;

9) czy, kiedy i jakie funkcje w ww. okresie Adwokat pełnił w samorządzie tutejszej izby;

10) w przypadku odpowiedzi pozytywnej na pytanie 7 lub 8: podanie rodzaju orzeczonej kary (środka) i rodzajowe wskazanie przewinienia;

11) wskazanie zespołu adwokackiego, kancelarii prawniczej lub spółki, w których Adwokat wykonywał zawód w latach 1993-1999;

12) adres strony www. kancelarii adwokackiej Adwokata;

13) imiona i nazwiska adwokatów tutejszej izby, wobec których, jako aplikantów adwokackich, Adwokat pełnił funkcję patrona.

Uchwałą z dnia (...) sierpnia 2016 r. nr (...), ORA działając na podstawie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 635 z późn. zm., dalej: "u.p.a.") oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm., dalej: "u.d.i.p.") - odmówiła udostępnienia żądanych informacji.

Po rozpoznaniu odwołania skarżącej od powyższej uchwały, Prezydium NrA uchwałą z dnia (...) listopada 2016 r. nr (...) - utrzymało w mocy zaskarżoną uchwałę, podzielając pogląd ORA, że informacje, których żądała skarżąca nie należą do zakresu spraw wykonywanych przez organy samorządu adwokackiego jako zlecone zadanie publiczne, zaś adwokat nie pełniący żadnej funkcji samorządowej jest zawsze osobą prywatną i prawo do informacji o nim, niezależnie od uregulowań ustawy o ochronie danych osobowych, podlega ograniczeniu także stosownie do art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Skarżąca wniosła skargę do WSA na powyższą uchwałę, zarzucając naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 2 u.d.i.p. - przez nieudostępnienie informacji publicznej w zakresie informacji o działalności organów wykonujących zadania publiczne oraz osoby pełniącej funkcje publiczne, co prowadzi do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej;

2) art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. - przez niewłaściwą wykładnię polegającą na przyjęciu, że organy samorządu adwokackiego nie są zobowiązane do udostępnienia informacji dotyczących członków samorządu, wykonujących zawód zaufania publicznego, o udostępnienie których wnioskowała skarżąca z uwagi na to, że nie należą one do zakresu spraw wykonywanych przez organy samorządu adwokackiego jako zlecone zadania publiczne;

3) art. 5 ust. 2 u.d.i.p. - przez jego zastosowanie w sytuacji, w jakiej wnioskowana informacja nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, jako odnosząca się do osoby pełniącej funkcje publiczne, mająca związek z pełnieniem tych funkcji;

4) art. 7 w zw. z art. 8 w zw. z art. 77 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. - przez ogólnikowość uzasadnienia przejawiającą się w ograniczeniu do zacytowania fragmentów uzasadnienia uchwały ORA i braku własnych odniesień do stanu faktycznego sprawy, co nasuwa wątpliwość w zakresie przeprowadzenia merytorycznej weryfikacji uchwały organu I instancji;

5) art. 8 w zw. z art. 11 k.p.a. - przez niewyjaśnienie przesłanek, jakimi organ kierował się przy rozpatrzeniu odwołania oraz nieustosunkowanie się do twierdzeń, które skarżąca podniosła w odwołaniu;

6) art. 138 k.p.a. - przez podzielenie stanowiska ORA i w konsekwencji utrzymania w mocy uchwały ORA, gdy oparto je na niewyjaśnionym stanie faktycznym i jako takie pozostawało wadliwe w stopniu przesądzającym jego uchylenie.

Prezydium NrA w odpowiedzi na skargę wniosło o oddalenie skargi, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

WSA wyrokiem z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 87/17 uchylił zaskarżoną uchwałę oraz utrzymaną nią w mocy ww. uchwałę ORA.

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Prezydium NrA od powyższego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 27 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2620/17 uchylił ww. wyrok i przekazał Sądowi I instancji sprawę do ponownego rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności wyjaśnił, że zarówno ORA, jak i NrA działająca przez swój organ, tj. Prezydium, są organami samorządu zawodowego adwokatów, a skoro organy tego samorządu są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, to wskazane wyżej przepisy stanowią źródło prawne zdolności sądowej tych podmiotów w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej jako podmiotów, których działanie lub bezczynność może być przedmiotem skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym. NSA uznał jednak za częściowo skuteczny zarzut naruszenia art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej: "p.p.s.a.") z uwagi na brak spójności pomiędzy sentencją zaskarżonego wyroku, a jego uzasadnieniem, a także wewnętrznie sprzeczne uzasadnienie wyroku.

Ponownie rozpoznając sprawę, WSA wyrokiem z dnia 31 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2562/19 uchylił zaskarżoną uchwałę oraz utrzymaną nią w mocy uchwałę ORA z dnia (...) sierpnia 2016 r. nr (...), a także zasądził od Prezydium NrA na rzecz skarżącej kwotę 697 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały jest niezwykle lakoniczne, przez co nie wypełnia przesłanek wskazanych w art. 107 § 1 pkt 4 i § 3 k.p.a. Prezydium NrA w ww. uchwale nie odniosło się bowiem ani do poszczególnych pytań zawartych we wniosku skarżącej o udzielenie informacji publicznej i nie dokonało ich analizy z punktu widzenia poszczególnych przepisów u.d.i.p., ani też nie odniosło się do poszczególnych zarzutów podniesionych w odwołaniu od uchwały ORA z (...) sierpnia 2016 r. Zdaniem WSA, jest to wadliwość procesowa na tyle istotna, że nie pozwala poznać argumentacji organu, którą powinna zawierać każda decyzja odmowna wydana w trybie art. 16 u.d.i.p. WSA wskazał przy tym, że uzasadnienia uchwał Prezydium NrA, jak i ORA są wewnętrznie sprzeczne. Z jednej strony organy te uznają, że żądane informacje nie są informacjami publicznymi, a z drugiej przyjmują, że adwokat, który nie pełni funkcji samorządowej jest osobą prywatną i prawo do informacji o nim podlega ograniczeniom stosownie do art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Dalej WSA uznał za błędne stanowisko obu organów, że informacje, których żądała skarżąca nie należą do zakresu spraw wykonywanych przez organy samorządu adwokackiego, jako zlecone zadania publiczne. Prezydium NrA i ORA, jako organy samorządu zawodowego są bowiem podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.a.

WSA stwierdził następnie, że żądana przez skarżącą informacja - jako wiedza o wykonywaniu zawodu adwokata - w tym co do spełnienia warunków umożliwiających wpis na listę adwokatów oraz związane z doskonaleniem zawodowym adwokatów i kształcenie aplikantów adwokackich (pkt 1, 2, 3, 5 wniosku), siedziby prowadzonej działalności (pkt 12 wniosku), ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej (pkt 6, 7, 8, 10 wniosku), działalności w samorządzie adwokackim (pkt 9 wniosku), czy wskazanie zespołu adwokackiego, kancelarii lub spółki, w których wykonywał on zawód w latach 1993 - 1999 (pkt 11 wniosku) stanowią informacją publiczną. Informacje te - zdaniem WSA - dotyczą zagadnień z katalogu spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, d u.d.i.p., gdyż dotyczą osób wchodzących w skład samorządu zawodowego, które wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. Natomiast ograniczenie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Ze zdania drugiego ww. przepisu wynika, że prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne podlega ograniczeniu, w sytuacji, gdy dane prywatne mają związek z pełnioną funkcją. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że gdyby organy samorządu zawodowego uznały, że informacje żądane wkraczają w sferę prywatności, to w odniesieniu do osoby publicznej wymagane jest podanie przyczyny i podstawy odmowy uwzględnienia żądania. Zdaniem WSA, powyższego kryterium nie spełnia ani zaskarżona uchwała Prezydium NrA ani utrzymana nią w mocy uchwała ORA.

W ocenie WSA adwokat jako osoba wykonująca zawód "zaufania publicznego" jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Natomiast doskonalenie zawodowe adwokatów i kształcenie aplikantów adwokackich jest zadaniem publicznym wykonywanym przez samorząd zawodowy, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 76 ust. 5 u.p.a. Tym samym pytania zawarte w pkt 3, 5 wniosku skarżącej stanowią informację publiczną. Podobny charakter mają informacje z pkt 1, 2, 11 i 12 ww. wniosku skarżącej, bowiem są to dane istotne (wykształcenie konieczne do uzyskania uprawnień oraz miejsce pełnienia funkcji) do wykonywania zawodu adwokata. W świetle art. 17 i art. 18 ust. 1 i 2 u.p.a., zespół adwokacki jest jednostką organizacyjną adwokatury, zaś członkiem zespołu adwokackiego może być tylko osoba wpisana na listę adwokatów. O przyjęciu do zespołu decyduje zebranie zespołu adwokackiego. Pytania o: czasookres wykonywania zawodu przez konkretnego adwokata, pełnienie funkcji w samorządzie adwokackim i prawną formę wykonywania zawodu adwokata, są pytaniami o sprawy publiczne.

Również żądane przez skarżącą informacje zawarte w pkt 6, 7, 8 i 10 wniosku są informacjami publicznymi. Zgodnie z art. 39 pkt 3 w zw. z art. 50 u.p.a. organem izby adwokackiej jest sąd dyscyplinarny, do którego zakresu działania należy wydawanie orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych członków izby. Rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych samorządów zawodowych odnoszą się do spraw publicznych, bowiem służą realizacji zadań publicznych, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiąganiu celów określonych w Konstytucji i ustawie, a w szczególności udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Adwokat podczas i w związku z wykonywaniem obowiązków zawodowych, korzysta z ochrony prawnej, podobnie jak sędzia i prokurator, bowiem jest funkcjonariuszem publicznym (art. 7 ust. 1 u.p.a.). Stąd też adwokat, jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego i korzystająca w związku z jego wykonywaniem z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, realizuje funkcje i zadania publiczne. Sprawowanie władzy dyscyplinarnej przez organ samorządu zawodowego jest formą wykonywania władzy publicznej i w konsekwencji żądane przez skarżącą w tym zakresie informacje stanowią informację publiczną.

W ocenie WSA, pytania 1-3, 5-12 wniosku nie dotyczą spraw prywatnych wymienionego we wniosku Adwokata, albowiem odnoszą się one do sfery jego działalności w strukturach samorządu adwokackiego i formy prawnej wykonywania zawodu zaufania publicznego. Prowadzi to do wniosku, że organy obu instancji dokonały błędnej wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i wadliwie zastosowały wskazany przepis materialny oraz w tym zakresie wydały uchwały (decyzje odmowne), naruszając art. 16 u.d.i.p. Natomiast lakoniczne stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, że adwokat, który nie pełni funkcji w samorządowej jest zawsze osobą prywatną, nie wyjaśnia w sposób jasny i precyzyjny zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

WSA stwierdził ponadto, że pytania nr 4 i 13 wniosku skarżącej nie odnoszą się do spraw publicznych, bowiem personalia patronów osób odbywających aplikację adwokacką nie dotyczą zasad funkcjonowania samorządu zawodowego. Nie mają waloru aktywności samorządu na zewnątrz (publicznego działania adwokatury), lecz mają charakter stricte wewnętrzny, który nie ma przełożenia na realizację zadań ustawowych adwokatury. Niemniej odmowa udostępnienia informacji w drodze uchwały (decyzji) wydanej na mocy art. 16 ust. 1 u.d.i.p., w odniesieniu do informacji, która nie posiada waloru informacji publicznej, powoduje, że decyzję odmowną w części dotyczącej pytań nr 4 i 13 wydano z naruszeniem art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Przepis ten ma zastosowanie tylko wówczas, gdy konieczna jest odmowa udzielenia informacji lub umorzenie postępowania oraz gdy spełniono warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany ustawowo do udostępnienia informacji) uznania informacji za publiczną. Brak jednego z tych elementów oznacza zakaz załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

Prezydium NrA wywiodło skargę kasacyjną od powyższego wyroku - zaskarżając go w całości i zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, d u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że żądane przez skarżącą informacje dotyczą zagadnień z katalogu spraw publicznych bowiem dotyczą osób wchodzących w skład samorządu zawodowego, które wykonują zadania publiczne, w sytuacji gdy przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i d u.d.i.p. wskazuje, że udostępnieniu podlega informacja o podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji oraz o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, zaś adwokata nie można uznać za osobę sprawującą funkcje w organie samorządu zawodowego;

2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, d u.d.i.p. i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie wskutek uznania, że żądane przez uczestniczkę informacje dotyczą osób wchodzących w skład samorządu zawodowego, które wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., w sytuacji gdy ww. przepis wskazuje na podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, którym to podmiotem reprezentującym Skarb Państwa adwokat nie jest;

3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu ww. przepisu jest każda osoba wykonująca zawód adwokata choćby nie pełniła żadnej funkcji w organach samorządu zawodowego i uznanie, iż informacje dotyczące okresu sprzed wykonywania zawodu, wykonywania zawodu i prowadzonej przez taką osobę praktyki zawodowej, stanowią informacje mające związek z pełnieniem tych funkcji, w sytuacji gdy "szeregowy adwokat" nie pełniący funkcji w organach samorządu nie może być uznany za osobę pełniącą funkcję publiczną, wobec nie posiadania uprawnień do dysponowania środkami publicznymi, czy wydawania jakichkolwiek decyzji o charakterze władczym, zaś wszelkie działania podejmowane przez taką osobę są zawsze ściśle związane z interesem konkretnego klienta;

4) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z 115 § 19 k.k. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ustawowe uregulowanie zakresu uprawnień i obowiązków adwokata przesądza o pełnieniu przez każdego adwokata funkcji publicznej, w sytuacji gdy uregulowane ustawowo prawa i obowiązki adwokata nie nadają adwokatowi prawa do działania władczego wobec osób trzecich, a regulują jedynie sposób wykonywania zawodu (formę, zasady) oraz relacje wobec reszty samorządu;

5) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. poprzez uznanie, iż organ wydał decyzję z naruszeniem ww. art. 16 ust. 1 u.d.i.p. bowiem wydał ją w odniesieniu do informacji nie posiadającej waloru informacji publicznej (w zakresie patronatu), które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, z uwagi na uznanie przez WSA, iż ww. naruszenie uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji Prezydium NrA oraz poprzedzającej ją decyzji ORA, w sytuacji gdy ww. przepis art. 16 ust. 1 u.d.i.p. ma zastosowanie, kiedy organ odmawia udzielenia informacji z przyczyn określonych w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. tak jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, a forma odmowna decyzji jest wymagana wyłącznie wtedy, gdy organ odmawia udostępnienia informacji publicznej z tego powodu, że nie posiada żądanych informacji;

6) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 16 u.d.i.p. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez uznanie, iż uzasadnienie skarżonej uchwały Prezydium NrA jest niezwykle lakoniczne i nie pozwala poznać argumentacji organu, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy z uwagi na uznanie przez WSA, iż ww. naruszenie uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji Prezydium NrA oraz poprzedzającej ją decyzji ORA, w sytuacji gdy uzasadnienie zawierało zarówno wskazanie podstawy prawnej, jak i faktycznej oraz wyjaśnienie podstaw odmowy, w szczególności organ wskazał konkretne przepisy uniemożliwiające w jego ocenie udostępnienie informacji publicznej oraz wyczerpujące uzasadnienie tego stanowiska.

Wobec powyższego Prezydium NrA wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA, a także o zwrot kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prezydium NrA przedstawiło dodatkową argumentację na poparcie stawianych zarzutów, wskazując ponadto, że skoro WSA uznał, że nie są informacją publiczną informacje dotyczące patronatu, oraz pomimo zaakcentowania przez Sąd, iż kształcenie aplikantów adwokackich jest zadaniem publicznym wykonywanym przez samorząd adwokacki, to tym bardziej posiadanie wyższego wykształcenia prawniczego, które jest jedynie przesłanką konieczną do wpisu na listę adwokatów, nie może być uznane za taką informację.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs4 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.).

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. Wobec tego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna jest niezasadna i jako taka podlega oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Za prawnie wiążące należy uznać stanowisko, że Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, jako organ Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy - Prawo o adwokaturze), która jest z kolei organem Adwokatury zorganizowanej na zasadzie samorządu zawodowego (art. 1 ust. 2 ustawy - Prawo o adwokaturze) jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. Kwestia ta była przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2620/17 i w tym zakresie, na mocy art. 190 p.p.s.a. wyrażone w tej materii oceny prawne nie podlegają wzruszeniu. Analogiczną ocenę należy sformułować wobec Okręgowej Rady Adwokackiej, która jest organem izby adwokackiej (art. 39 pkt 2 ustawy - Prawo o adwokaturze).

Z przyjętego założenia wywieść trzeba wniosek, że Okręgowa Rada Adwokacka (podobnie jak Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej), zobowiązana jest udostępnić każdą informację publiczną, w której jest posiadaniu, a nie wyłącznie tę, która dotyczy działalności samorządu zawodowego adwokatów. Obowiązek taki wynika z jednoznacznej treści art. 4 ust. 3 u.d.i.p. Zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie jest zatem ze sobą ściśle skorelowany. Dla aktywowania zobowiązania do udostępnienia informacji publicznej istotne jest wyłącznie to, czy dany podmiot jest organem władzy publicznej lub innym podmiotem wykonującym zadania publiczne (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.) oraz czy wniosek dostępowy dotyczy informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. To, czy owa informacja dotyczy działalności podmiotu, który ma ją udostępnić pozostaje bez znaczenia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraża się spójny pogląd, że adwokat jest zawodem zaufania publicznego, albowiem istota jego działalności sprowadza się do zapewnienie obywatelom fachowej pomocy prawnej i zastępstwa procesowego, co z kolei kwalifikuje się jako pełnienie funkcji publicznej. Konsekwencją tej kwalifikacji jest brak możliwości skorzystania przez adwokata z ograniczenia dostępu do informacji publicznych, które go dotyczą z powołaniem się na prywatność osoby fizycznej - art. 5 ust. 2 u.d.i.p. - tak Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2016 r., I OSK 2932/15 oraz w wyroku z dnia 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1826/17. Nie oznacza to jednak, że wszystkie informacje dotyczące adwokata są związane z wykonywaniem zadań władzy publicznej. Takimi informacjami nie są przykładowo informacje dotyczą aktywności zawodowej adwokata i aplikanta adwokackiego w sprawach dotyczących konkretnych podmiotów. Informacje ogólne, dotyczące wykonywania zawodu przez konkretnego adwokata, odnoszące się do jego wykształcenia, tytułu naukowego, miejsca i formy prowadzonej działalności, ewentualnych postępowań dyscyplinarnych będą stanowić informację publiczną. Pełnienie przez adwokata funkcji w samorządzie zawodowym, nie ma w tym kontekście żadnego znaczenia. Z tej perspektywy podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. okazały się nietrafne.

Opierając się na przedstawionych założeniach systemowych, w których należy rozważać prawidłowość stosowania konkretnych przepisów u.d.i.p. nie można podzielić zarzutu naruszenia przez WSA prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, d u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Sformułowane żądanie dostępowe dotyczyło działalności adwokata, jako podmiotu wykonującego zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. ab initio. Oceniając treść poszczególnych informacji, których udostępnienia zażądano Sąd a quo doszedł do przekonania, iż należy je sklasyfikować w oparciu o art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i d u.d.i.p. Zgodnie z powołanymi przepisami udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:

a) statusie prawnym lub formie prawnej,

b) organizacji, d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyporządkowanie żądanych informacji dotyczących: warunków umożliwiających wpis na listę adwokatów, doskonalenia zawodowego adwokatów i kształcenia aplikantów adwokackich, siedziby prowadzonej działalności, odpowiedzialności dyscyplinarnej, działalności w samorządzie adwokackim, miejsca wykonywania zawodu w określonym czasie do przedmiotowo wyodrębnionych postaci informacji publicznej, określonej w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i d u.d.i.p. nie było wadliwe. Wyodrębniony przedmiotowo w art. 6 u.d.i.p. zakres udostępnianej informacji publicznej nie jest domknięty. Dowodzi tego użyty przez ustawodawcę zwrot "w szczególności". Ad casum istotne jest przede wszystkim rozstrzygnięcie, czy żądana informacja spełnia kryterium definicyjne z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a więc czy dotyczy sprawy publicznej. Matrycowe zestawienie treści żądanej informacji z konkretną jednostką redakcyjną art. 6 u.d.i.p. nie jest konieczne, o ile zostanie wykazane, że ma ona charakter informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Wreszcie uwzględniać należy "dryf semantyczny" języka prawnego, wyrażający się w konieczności poszerzenia/zawężenia pola semantycznego użytych w ustawie zwrotów w zależności od skonfigurowania konkretnego układu faktycznego podlegającego normatywnej kwalifikacji. Na gruncie niniejszej sprawy chodzi o wkomponowanie żądanych informacji dotyczących adwokata do postanowień art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i d u.d.i.p. Literalna treść powołanych przepisów sugeruje, iż podmiotowy zakres ich stosowania obejmuje wyłącznie jednostki organizacyjne, a nie osoby fizyczne. Uwzględnić jednak trzeba, że mają się one odnosić do "podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1", a zatem również do podmiotów wykonujących zadania publiczne, ergo również do adwokatów. W tym stanie rzeczy zakwalifikowanie żądanych informacji w kategoriach: statusu prawnego adwokata, organizacji jego działalności oraz posiadanych kompetencji nie było błędem, a w każdym razie, wobec jednoznacznego przyjęcia przez WSA, że stanowią one informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. z pewnością nie stanowiło naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Sąd pierwszej instancji faktycznie powołał w uzasadnieniu swojego orzeczenia art. 4 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., jako podstawę kwalifikacji podmiotowej stosowania przepisów u.d.i.p. Przedmiotowe uchybienie należy traktować w kategoriach oczywistej omyłki, która podlega eliminacji poprzez zestawienie z argumentacją Sądu przedstawioną w uzasadnieniu wyroku. Jest oczywiste, że Sąd pierwszej instancji Prezydium NrA i ORA traktował jako organy samorządu zawodowego - art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., a adwokata T.K., jako osobę pełniącą funkcje publiczne - podmiot wykonujący zadania publiczne - art. 4 ust. 1 ab inito i art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Nie można podzielić zarzutu naruszenia art. 145 § pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Jeżeli WSA przyjął, że informacje żądane w pkt 4 i 13 wniosku nie dotyczyły informacji publicznej, a ocena ta nie została zakwestionowana w skardze kasacyjnej, to właściwa jest konkluzja, że w tym zakresie nie było podstaw do wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wskazany tryb dotyczy bowiem wyłącznie takich układów, w których żądanie dostępowe dotyczy informacji publicznej, która nie podlega udostępnieniu z uwagi na ochronę prywatności osoby fizycznej. Jeżeli żądana informacja nie jest informacją publiczną, tryb decyzyjny jest wyłączony, a organ odnosi się do wniosku w formie pisma.

Brak wreszcie podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 145 § pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 16 u.d.i.p. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera argumentacji przedstawiającej ocenę podniesionych w odwołaniu zarzutów. Poza ogólnym stwierdzeniem, że uchwała ORA jest prawidłowa, nie zawiera ustaleń i ocen prawnych, które pozwalałby przyjąć, że doszło do ponownego, całościowego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w ramach uruchomionego toku instancji.

Z wyłożonych względów Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, działając w oparciu o postanowienia art. 184 p.p.s.a.

O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 200, art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800).