
ORZECZNICTWO

1.

Informacja o przebiegu procedury wyjaśniającej przeprowadzonej przez Rzecznika Dyscyplinarnego Uczelni jako informacja publiczna

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 31 stycznia 20234 r.

II SA/Kr 1496/22

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie:

Sędzia NSA Joanna Tuszyńska

Sędzia WSA Agnieszka Nawara-Dubiel

Sędzia WSA Sebastian Pietrzyk (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2023 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi Fundacji (...) z siedzibą w G. na decyzję z dnia 27 października 2022 r. Rektora Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi jest decyzja Rektora Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w K. z dnia 27 października 2022 r., znak: Rb-D.0162-30-1/22 odmawiająca udostępnienia informacji publicznej.

Powyższa decyzja została wydana w następujących okolicznościach.

Pismem z dnia 14 października 2022 r. Fundacja wystąpiła do Rektora Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, to jest „pisma z dnia 23 marca 2020 r. Dziekana Wydziału Zarządzania AGH, skierowanego wówczas do Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, o przebiegu procedury wyjaśniającej przeprowadzonej przez Rzecznika Dyscyplinarnego Uczelni, dotyczącej zarzutów wobec Pani dr hab. D. L. - zgłoszonych przez Pana

dra hab. prof. nadzw. P. G. - w zawiadomieniu z dnia 30 października 2015 r. (zarzuty o charakterze dyscyplinarnym).”

Po rozpatrzeniu powyższego wniosku Rektor Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie decyzją z dnia 27 października 2022 r. odmówił udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Akademia Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie - dalej też jako „AGH”, jako uczelnia jest podmiotem publicznym. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - dalej jako „u.i.d.p.” obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego. Tym samym odpowiedzialnym za udostępnienie informacji publicznej oraz odmowę udostępnienia jest Rektor, jako organ uprawniony do jej reprezentacji.

W ocenie Rektora, pismo z dnia 23 marca 2020 r. Dziekana Wydziału Zarządzania AGH skierowane do Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów dotyczy postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Uczelni stanowi informacją publiczną.

Rektor wskazał przy tym, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy wskazanej ustawy mają zastosowanie jeżeli nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji, będących informacjami publicznymi. Zatem norma art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza zastosowanie przepisów u.d.i.p. w przypadku istnienia regulacji szczególnych o dostępie do informacji publicznych. Wskazany przepis należy rozumieć w ten sposób, że wyłącza on u.d.i.p. w zakresie, w jakim inna szczególna ustawa reguluje ten dostęp, a pozwala na jej stosowanie tam, gdzie ustawa szczególna nie reguluje kwestii dostępności do informacji publicznych.

Rektor zaznaczył ponadto, że zgodnie z art. 305 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, do postępowań w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Kodeks postępowania karnego. Z przepisów Kodeksu postępowania karnego wynika, że możliwość wglądu w dokumenty dotyczące spraw z zakresu postępowania dyscyplinarnego nauczycieli akademickich, w tym również dostęp do informacji publicznej, który zawarty jest w tych aktach, ma ograniczony krąg osób. Ze względu na fakt, iż pismo, którego dotyczy

wniosek, zawiera informacje o postępowaniu prowadzonym przez Rzecznika Dyscyplinarnego, jego treść nie podlega ujawnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie natomiast z art. 276 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w zakresie postępowania dyscyplinarnego udostępnieniu podlegają wyłącznie informacje o prawomocnym orzeczeniu kary dyscyplinarnej (jeżeli oczywiście takie orzeczenie zostało wydane), które zamieszcza się w systemie, o którym mowa w art. 342 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, dlatego też Rektor orzekł o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji.

Skargę na powyższą decyzję wniosła Fundacja S., działająca przez pełnomocnika radcę prawnego B. W., podnosząc zarzuty naruszenia:

1. art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: „k.p.a.”), w zakresie w jakim z przepisów tych wynikają wymagania wobec decyzji, a zwłaszcza jej uzasadnienia, poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na:
 - a) wewnętrznej sprzeczności, tj. wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej wskutek przyjęcia, że żądana informacja nie podlega udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej,
 - b) zaniechaniu w istocie uzasadnienia, dlatego wskazany przez Organ przepis art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w zw. z art. 156 § 1 Kodeksu postępowania karnego miałyby stanowić podstawę do przyjęcia, że zastosowanie znajdują inne zasady i inny tryb udostępnienia informacji publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej jako: „UDIP”)
 - c) brak odniesienia się w sposób skonkretyzowany do przedmiotu i zakresu informacji, która miałaby podlegać udostępnieniu,
- wskazane uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż wskutek lakonicznego i niewystarczającego uzasadnienia zaskarżanej decyzji, Organ doszedł do błędnego rozstrzygnięcia, że żądana informacja publiczna nie może zostać udostępniona, a w konsekwencji w sposób błędny wydał zaskarżaną decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.
2. art. 16 ust. 1 wzw. z art. 1 ust. 2 UDIP, w zakresie w jakim przepisy te stanowią podstawę do odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz stanowią o tym, że przepisy UDIP nie naruszają przepisów innych ustaw, regulujących odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w przypadku uzna-

nia przez organ, że wówczas, gdy zastosowanie znajdują przepisy innych ustaw (*lex specialis*), to istnieje podstawa do wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 16 ust. 1 UDIP, podczas gdy wówczas nie ma podstawy prawnej do wydania takiego rozstrzygnięcia, 3) art. 1 ust. 2 UDIP w zw. z art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce w zw. z art. 156 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że przepisy UDIP nie naruszają przepisów innych ustaw, odmiennie regulujących zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieuzasadnionym przyjęciu, że art. 305 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce oraz art. 156 § 1 Kodeksu postępowania karnego określają odmiennie zasady dostępu do informacji publicznej, podczas gdy przepisy te nie regulują sposobu udostępnienia informacji publicznej, ale odnoszą się do uprawnień procesowych stron postępowania dyscyplinarnego,

W związku z powyższym Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz Fundacja S. od Rektora Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rektor Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie wniósł o oddalenie jako bezzasadnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

W myśl art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.; dalej też jako „p.p.s.a.”) sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy;

W skardze Fundacja zawarła wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. W związku z tym, że również Rektor Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie w odpowiedzi na skargę zawarł wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, dlatego też sprawa została rozpoznana w tym trybie.

Stosownie do art. 1220 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Skarga nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Ze względu na postawione zarzuty, na wstępie należy poczynić kilka uwag natury ogólniejszej.

W sprawach dostępu do informacji publicznej zakres przedmiotowy wyznacza pojęcie informacji publicznej (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 - dalej też jako „u.d.i.p.”), zaś zakres podmiotowy - wykonywanie zadań publicznych przez adresata wniosku (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Rzeczą organu, do którego wpływa wnioski o udostępnienie informacji publicznej jest załatwienie go w przepisany sposób, czyli udostępnienie informacji, jeśli ją wytworzył bądź jest w jej posiadaniu, albo odmowa lub umorzenie postępowania z przyczyn uregulowanych ustawą, albo wreszcie poinformowanie, że żądane dane nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca zawarł w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. u.d.i.p., z których wynika, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 u.d.i.p. Przemawia to za szerokim rozumieniem informacji publicznej jako informacji o każdym przejawie działania organów władzy publicznej. Tylko wyraźne ograniczenie ustawowe może prowadzić do naruszenia prawa do informacji publicznej. Przy czym art. 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej w sposób przykładowy, nie tworząc zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji. Z uwagi na sformułowania tych przepisów, informacją publiczną stanowi wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Pojęcie informacji publicznej jest przy tym bardzo szerokie. W orzecznictwie przyjmuje się, że informacją publiczną będzie 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 tych kompetencji. Informacją publiczną stanowi więc treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (por. np. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 1561/11).

Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informacje

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. Informacja publiczna obejmuje przy tym swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe (por. uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. I OSK 2215/11).

Na gruncie niniejszej sprawy Skarżąca Fundacja wносиła o udostępnienie „pisma z dnia 23 marca 2020 r. Dziekana Wydziału Zarządzania AGH, skierowanego wówczas do Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, o przebiegu procedury wyjaśniającej przeprowadzonej przez Rzecznika Dyscyplinarnego Uczelni, dotyczącej zarzutów wobec Pani dr hab. D. L. - zgłoszonych przez Pana dra hab. prof. nadzw. P. G. - w zawiadomieniu z dnia 30 października 2015 r. (zarzuty o charakterze dyscyplinarnym).”

Trafne jest stanowisko Rektora Akademii Górniczo - Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie - dalej też jako „Rektor”, że wnioskowana przez Fundację informacja stanowi informację publiczną, a Rektor jest podmiotem obowiązany do udostępnienia tej informacji publicznej.

Odnosząc się do udostępnienia wnioskowanej informacji należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Przewidziane wskazaną ustawą z dnia 6 września 2001 r. zasady udostępniania informacji publicznej nie mają zastosowania jednak w każdym przypadku. Nie mają one zastosowania wówczas, gdy stosownie do art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy innych ustaw określają odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

W odniesieniu do informacji publicznych zawartych w aktach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w stosunku do pracowników naukowych (postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego), zasady dostępu do tych informacji regulują przepisy innych ustawy niż ustawa o dostępie do informacji publicznej. Tymi ustawami są ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.) - dalej jako „P.s.w.” oraz ustawy z

dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375) - dalej jako „k.p.k.”.

W związku z tym, że P.s.w. nie zawiera szczególowej regulacji dotyczącej dostępu do akt sprawy postępowania dyscyplinarnego (postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego) oraz do informacji publicznej zawartych w tych aktach, dlatego też w tym zakresie, na podstawie art. 305 P.s.w. w zakresie nieuregulowanym w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, z wyłączeniem art. 82.

Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.k. Stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów lub kopii. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom. Informacje o aktach sprawy mogą być udostępnione także za pomocą systemu teleinformatycznego, jeżeli względy techniczne nie stoją temu na przeszkodzie.

Jak wskazuje się w orzecznictwie „choćby 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” (por. uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 4343/21).

Podstawą zatem do ewentualnego udzielenia dostępu do informacji publicznej (a nie do akt sprawy) lub odmowy tego dostępu są wskazane przepisy k.p.k.

Z powyższych przepisów natomiast wynika, że dostęp do informacji zawartych jest ograniczony do stron, pełnomocników czy przedstawicieli ustawowych. Za zgodą informacje te mogą być udostępnione również innym osobom. W tym zakresie jednak Rektor nie udostępnił wnioskowanej informacji, wskazując że udostępnieniu podlegają wyłącznie informacje o prawomocnym orzeczeniu kary dyscyplinarnej.

Wbrew zarzutom skargi w postępowaniu Rektora nie można doszukać się wewnętrznej sprzeczności, na którą wskazuje Skarżąca Fundacja. W

istocie wnioskowana w niniejszej sprawie informacja jest udostępniania, co wynika z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zw. art. 305 P.s.w. na zasadach przewidzianych w k.p.k.

Bezzasadne jest także twierdzenie Skarżącej, że przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego nie regulują zasad dostępu do informacji publicznej, ale odnoszą się jedynie do uprawnień procesowych stron postępowania dyscyplinarnego.

Jak wskazano już powyżej, 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 powołany przepis art. 156 k.p.k. Przepis art. 156 § 1 k.p.k. prawo dostępu do akt sprawy sądowej oraz możliwość sporządzania odpisów przyznaje stronom, obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i podmiotowi określone w art. 416 k.p.k. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępniane również innym osobom. Jak wskazuje się przy tym w orzecznictwie regulacje zawarte w k.p.k. stanowią w sposób zupełny i zamknięty o zasadach 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). Przy czym 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. Przepisy te zatem te przepisy odpowiednie zastosowanie również do zasad dostępu do informacji publicznej.

Nie jest także uzasadniony zarzut naruszenia art. 16 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 u.d.i.p.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. 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.

Wskazać trzeba, że artykuł 16 ust. 1 u.d.i.p. ma zastosowanie wówczas,

gdy podmiot obowiązany do udostępnienia informacji odmawia udzielenia informacji lub umarza postępowanie, a przy tym spełniony jest ponadto warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji) (por. np. Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława, komentarz do art. 16 teza 1 (w:) Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016)

W takiej formie - to znaczy w formie decyzji - organ jest obowiązany załatwić sprawę gdy odmawia udzielenia informacji publicznej lub umarza postępowania, również wówczas, gdy ocena możliwości udostępnienia informacji publicznej dokonywana jest w oparciu o przepisy innych ustaw, tak jak ma to miejsce na gruncie niniejszej sprawy. Słusznie zatem Rektor po ustaleniu, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną, a która nie podlega udostępnieniu wydał w tym zakresie w oparciu o art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję.

Ze względu na powyższe skarga na zasadzie art. 151 p.p.s.a. podlega oddaleniu.