

Uczelnia Łazarskiego

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

ORCID: 0000-0001-9102-9308

pszustakiewicz@gmail.com

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
21 lutego 2023 r. (III OSK 7096/21, CBOSA) dotyczącego
udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji
publicznej pytań egzaminacyjnych szkoły wyższej

Commentary on the Judgment of the Supreme Administrative Court of 21 February 2023
(III OSK 7096/21, CBOSA) Regarding the Disclosure of University Examination
Questions Pursuant to the Act on Access to Public Information

Tezy:

1. Pytania egzaminacyjne z przeprowadzanych na uczelni wyższej, po zakończeniu cyklu kształcenia w danym semestrze, egzaminów pisemnych weryfikujących osiągnięcie przez studenta efektów uczenia się przewidzianych dla danego przedmiotu, nie stanowią informacji publicznej.
2. Pytania egzaminacyjne będą informacją publiczną wyłącznie wówczas, gdy zostaną wykorzystane na egzaminie, którego pozytywne złożenie będzie skutkowało państwowym certyfikowaniem kompetencji zawodowych.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego opisany w glosie określa granice obowiązku informacyjnego szkoły wyższej w zakresie udostępnienia na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ pytań egzaminacyjnych z pisemnych egzaminów semestralnych. Zagadnienie to ma

¹ Dz.U. 2022, poz. 902, dalej: u.d.i.p.

zatem znaczenie praktyczne, ponieważ dotyczy umożliwienia dostępu do danych dotyczących ważnej części działalności edukacyjnej szkoły wyższej.

Komentowany wyrok zapadł w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 lipca 2021 r.², który oddalił skargę Spółki prawa handlowego na bezczynność Rektora jednej z krakowskich uczelni wyższych w zakresie udostępnienia informacji publicznej.

W sprawie ustalono, że Spółka wystąpiła do Rektora z wnioskiem o udostępnienie w trybie informacji publicznej „pytań ze wszystkich egzaminów pisemnych, jakie zostały przeprowadzone w sesji zimowej i letniej w latach akademickich 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 na wszystkich wydziałach Uczelni, na studiach stacjonarnych (z wyszczególnieniem, które pytania zostały zadane, na którym z egzaminów i z jakiego przedmiotu)”.

Organ poinformował wnioskodawcę, że w jego ocenie żądane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W takiej sytuacji Spółka wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na bezczynność Rektora, zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p., a także art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz żądając zobowiązania Rektora do udostępnienia informacji publicznej w zakresie oznaczonym we wniosku.

W ocenie sądu I instancji skarga była niezasadna, ponieważ żądane informacje stanowią wyłącznie wewnętrzną dokumentację przebiegu procesu kształcenia na uczelni wyższej. W związku z tym, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie można przyjąć, że Rektor pozostaje w bezczynności.

Niezadowolona z orzeczenia Spółka wywiodła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając wyrok w całości stosownie do art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ oraz zarzucając Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że będące przedmiotem wniosku Spółki o udostępnienie informacji publicznej pytania z egzaminów pisemnych, jakie zostały przeprowadzone w sesji zimowej i letniej w latach akademickich 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 na wszystkich wydziałach uczelni na studiach stacjonarnych, są wyłącznie wewnętrzną dokumentacją przebiegu procesu kształcenia na uczelni wyższej, a w konsekwencji nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skutkiem powyższego

² II SAB/Kr 110/21, CBOSA.

³ Dz.U. 2022, poz. 329.

było niezasadne uznanie, że Rektor nie był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w ramach ciężącego na nim obowiązku z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. oraz nie pozostawał w bezczynności pomimo nierozpatrzenia sprawy w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sąd I instancji nie naruszył wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa materialnego, ponieważ żądane informacje nie stanowią informacji publicznej oraz są one dokumentem wewnętrznym.

Sąd kasacyjny podniósł, że pytania zadawane podczas procesu weryfikacji wiedzy studentów w trakcie pisemnych egzaminów semestralnych nie są informacją publiczną, ponieważ z treści przepisów zarówno ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym⁴, jak i rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów⁵ wynika autonomia uczelni wyższych w zakresie określenia efektów uczenia oraz metod ich weryfikacji na danym kierunku studiów. Treść takich pytań nie podlega też weryfikacji w ramach oceny programowej dokonywanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną, a uczelnia nie ma obowiązku gromadzenia takich pytań i prac pisemnych studentów stanowiących odpowiedź na takie pytania. Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że pytania egzaminacyjne nie stanowią informacji o działalności uczelni w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne. Informację publiczną stanowią bez wątpienia informacje dotyczące kierunków studiów prowadzonych przez uczelnię, programu studiów, w tym przedmiotów na danym kierunku, efektów uczenia się przyjętych dla danego kierunku i przedmiotu oraz metod i form weryfikacji tych efektów. Wszystkie wymienione elementy procesu kształcenia zostały objęte przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym, a zatem zgodnie z art. 1 tej ustawy odnoszą się do funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Nieobjęcie przez prawodawcę regulacją prawną materii związanej z tworzeniem pytań egzaminacyjnych świadczy o tym, że mieści się ona w sferze gwarantowanej na podstawie art. 70 ust. 5 Konstytucji RP autonomii uczelni wyższej, która jako jednostka organizacyjna jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej wyłącznie w takim zakresie, w jakim wykonuje zadania publiczne. Brak objęcia zasad i trybu układania pytań egzaminacyjnych z przedmiotów zaliczanych na uczelni wyższej w danym semestrze (cyklu kształcenia) przepisami prawa oznacza, że ustawodawca nie identyfikuje tej sfery działalności uczelni z wykonywaniem zadań publicznych. Skoro zatem czynność ułożenia pytań egzaminacyjnych nie została przewidziana prawem, to nie jest obowiązkowa i może *ad casum* w ogóle nie mieć miejsca, jeżeli weryfikacja efektów uczenia się nastąpi w ramach egzaminu ustnego czy egzaminu pisemnego bez wykorzystania pytań, np. poprzez sporządzenie eseju na zadany

⁴ Dz.U. 2022, poz. 574, ze zm.

⁵ Dz.U. 2021, poz. 661, ze zm.

temat, ewentualnie w innej formie. Tworzenie pytań egzaminacyjnych należy jedynie do osób prowadzących zajęcia dydaktyczne, które z założenia posiadają do tego odpowiednie kompetencje i doświadczenie, ale też ponoszą moralną odpowiedzialność za jakość i rzetelność prowadzonych badań oraz za wychowanie młodego pokolenia.

Ponadto zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie odmowy przypisania pytaniom z pisemnych egzaminów semestralnych przymiotu informacji publicznej można wywieść z koncepcji „dokumentu wewnętrznego”, ponieważ przy ich pomocy uczelnia może dokonać jedynie weryfikacji bieżącej wiedzy studenta – osiągnięcia przez niego efektów uczenia się przewidzianych na danym etapie studiów dla danego przedmiotu. Samo pytanie egzaminacyjne nie jest źródłem tej wiedzy, lecz jest nią ocena, jaką student uzyskał z egzaminu. Ocena z egzaminu semestralnego z określonego przedmiotu *per se* nie rozstrzyga o tym, czy student ukończy studia i uzyska tytuł zawodowy. Dopiero wszystkie oceny częściowe, uzyskane w całym cyklu nauki, pozwalają ustalić, czy student zgromadził wymaganą liczbę punktów ECTS. Suma zgromadzonych przez studenta punktów ECTS, będąca pochodną uzyskanych ocen z egzaminów częściowych, obok złożenia egzaminu dyplomowego oraz pozytywnie ocenionej pracy dyplomowej stanowi element niezbędny do podjęcia przez uczelnię decyzji (rozumianej jako efekt procesu decyzyjnego) o ukończeniu przez niego studiów i uzyskaniu tytułu zawodowego. Informacją o sprawie publicznej nie jest więc informacja o zadanych studentowi pytaniach na egzaminie semestralnym z danego przedmiotu. Informacja ta nie ma charakteru publicznego, gdyż nie odnosi się do relacji pomiędzy studentem, uczelnią a społeczeństwem. Dopiero ukończenie studiów, uzyskanie publicznego potwierdzenia kwalifikacji zawodowych, którym absolwent może legitymować się na zewnątrz, będzie należeć do tej sfery faktów, która kształtuje sprawę publiczną. Pytania z pisemnych egzaminów semestralnych służą zatem tylko do zgromadzenia informacji częściowych, pozwalających na podjęcie tej decyzji. Służą więc realizacji określonego zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunku decyzji uczelni w kwestii ukończenia studiów przez studenta. Jeśli pytania takie zostały sporządzone, to stanowią dokumentację wewnętrzną. Ponadto systemowym potwierdzeniem, że w tym zakresie żądane dane stanowią dokument wewnętrzny, jest brak możliwości sądowego zakwestionowania przez studenta wyników semestralnego egzaminu częściowego.

Analizując głosowane orzeczenie, należy wskazać, że w orzecznictwie i w doktrynie nie budzi wątpliwości, iż szkoły wyższe to podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, ponieważ z art. 70 Konstytucji RP wynika, że organizacja powszechnego kształcenia jest zadaniem władzy publicznej, a szkoły wyższe są elementem powszechnego systemu kształcenia. Co więcej, władze publiczne zgodnie z przepisami Prawa o szkolnictwie wyższym zapewniają uczelniom publicznym środki finansowe niezbędne do wykonywania ich

zadań. Należy zatem stwierdzić, że uczelnia wyższa, a ściślej jej organy, wykonuje zadania publiczne i jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶. Obowiązek ten dotyczy zarówno państwowych szkół wyższych (art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.)⁷, jak i prywatnych szkół wyższych (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.)⁸. W związku z tym „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych, nawet gdy są one wykonywane przez szkoły niepubliczne. Jest bowiem oczywiste, że forma, w jakiej ustawodawca umożliwił wykonywanie zadań oświatowych, w tym m.in. prowadzenie szkoły przez osoby prawne lub osoby fizyczne, nie przesądza o odmiennym charakterze zadań wykonywanych w ramach systemu oświaty. Podmioty reprezentujące takie szkoły są zatem obowiązane do udostępniania informacji publicznych w zakresie dotyczącym wykonywania przez te szkoły zadań publicznych”⁹, należy więc określić zakres obowiązku informacyjnego tego rodzaju podmiotów.

W komentowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał, że pytania egzaminacyjne z przeprowadzonych przez pracowników naukowych egzaminów semestralnych, nawet jeśli przybierają one charakter egzaminów pisemnych, nie stanowią informacji publicznej. Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd przywołał dwa argumenty: tego rodzaju dane w ogóle nie są informacją publiczną oraz mają one charakter dokumentu wewnętrznego. W tym zakresie rozumowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za w pełni prawidłowe i należycie uzasadnione.

Sąd kasacyjny, podnosząc, że pytania z pisemnych egzaminów semestralnych nie stanowią informacji publicznej, odwołał się do przedmiotowej teorii informacji publicznej zakładającej, że informacją publiczną są tylko takie dane, które zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. dotyczą „sprawy publicznej”, a więc „informacją publiczną jest 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. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu wykonującego władzę publiczną lub innych podmiotów

⁶ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/Po 154/15, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2012 r., II SA/Lu 77/12, Legalis nr 544947.

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., I OSK 477/13, LEX nr 1329360; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lipca 2018 r., II SA/Kr 741/18, Legalis nr 1815036.

⁸ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2014 r., II SAB/Ol 101/14, Legalis nr 1079935.

⁹ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, Legalis nr 531312.

wykonujących zadania publiczne. Informacją publiczną będą nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez taki podmiot, lecz także te, których podmiot zobowiązany używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań¹⁰. Informacja publiczna w ujęciu przedmiotowym wiąże się zatem z działaniem władzy publicznej w ramach wykonywania zadań szeroko pojętego Państwa, ma wpływ na sytuację podmiotów spoza sfery publicznej oraz przybiera postać dokumentu stanowiącego zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalonego i podpisanego w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego¹¹. Nie każdy dokument znajdujący się w zasobach podmiotu realizującego zadania publiczne zawiera informację publiczną, a „o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji”¹². Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, skierowany nawet do podmiotu określonego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., nie może być zrealizowany, jeśli nie dotyczy spraw związanych z realizacją wykonywanych przez ten podmiot zadań o charakterze publicznym. Jak podkreślono w głosowanym orzeczeniu, o charakterze publicznym tego rodzaju zadań decyduje ich szczegółowe uregulowanie w prawie lub prowadzenie konkretnych spraw¹³. W sytuacji, gdy wniosek nie jest związany ze sprawą publiczną, nie mieści się on w definicji informacji publicznej określonej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., więc podmiot zobowiązany nie musi jej udostępniać, choć powinien poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek nie dotyczy informacji publicznej, ponieważ jeśli tego nie zrobi, znajdzie się w bezczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej¹⁴. W komentowanym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny słusznie wskazał, że z przepisów określających zadania szkoły wyższej nie można

¹⁰ D. Lebowa, A. Fermus-Bobowiec, *Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2022, vol. 69(2), s. 30. Podobnie wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., III OSK 2807/21, Legalis nr 2795694.

¹¹ Por. M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa sądownoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej*, [w:] *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2022, s. 23 i n.

¹² Wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., II OSK 1853/21, Legalis nr 2795688.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1166/21, LEX nr 3349415.

¹⁴ Tak wskazano m.in. w wyroku NSA z dnia 23 czerwca 2022 r. (III OSK 4955/21, LEX nr 3358097), w którym Sąd podkreślił, że „w przypadku gdy informacja, o jaką ubiega się wnioskodawca, nie ma charakteru informacji publicznej bądź organ nie posiada żądanej informacji publicznej, organ ten nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz powinien pisemnie, w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., powiadomić o tym wnioskodawcę, co stanowi warunek skutecznego uchylenia się od zarzutu bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej”. Podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 291.

wywieść, iż pytania z semestralnych egzaminów pisemnych stanowią informację publiczną, ponieważ brak jest regulacji prawnej, która określałaby szczegółowo przebieg takich egzaminów i wskazywałaby, że ich wyniki bezpośrednio kształtują sytuację prawną studenta.

Z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy egzamin posiada charakter egzaminu państwowego. W tym zakresie pytania lub testy z przeprowadzonych już egzaminów powinny być udostępnione jako informacja publiczna, ponieważ – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 2015 r.¹⁵ dotyczącym dostępu do pytań z egzaminu lekarskiego – „dostęp do testów wykorzystanych na egzaminie służy nie tylko osobom przygotowującym się do egzaminu, ale także ochronie interesu całego społeczeństwa. Wprowadzenie norm, które uniemożliwiają udostępnianie testów z egzaminów lekarskich, które się odbyły, blokuje kontrolę społeczną nad właściwym wykonywaniem obowiązków powierzonych CEM, polegających na przygotowywaniu testów. W interesie społeczeństwa jest możliwość kontrolowania jakości pytań i w konsekwencji sposobu dopuszczania do zawodu lekarza osób właściwie do tego przygotowanych. Na tym właśnie polega dwoistość celów prawa do informacji, dzięki której prawo to uzyskało nie tylko status prawa podmiotowego, ale mogło zostać zaliczone do kategorii publicznych praw podmiotowych”. Ponadto „znajomość pytań powinna być odbierana nie jako zagrożenie dla poziomu nauczania, a wręcz przeciwnie – jako korzystny element procesu nauczania. Powszechnie wiadomo, że zazwyczaj osoby dobrze przygotowane śledzą pytania egzaminacyjne z lat ubiegłych i weryfikują swoje umiejętności z wymaganiami stawianymi na egzaminie w latach ubiegłych. Samo zapoznawanie się z pytaniami z lat ubiegłych każe sięgnąć do źródeł wiedzy, książek, podręczników, nie sposób traktować tego inaczej jak pogłębiania wiedzy”. Pytania lub test do egzaminu państwowego stanowią informację publiczną, ponieważ dzięki nim zainteresowani mogą lepiej przygotować się do egzaminów, a społeczeństwo może ocenić, w jaki sposób władze publiczne przeprowadzają tego rodzaju egzaminy¹⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny wzmocnił swoją argumentację poprzez wskazanie, że dane w postaci pisemnych pytań z egzaminu semestralnego są w istocie dokumentem wewnętrznym i dlatego nie muszą być udostępniane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych, podniósł, że „z tego 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,

¹⁵ K 8/15, OTK-A 2016, nr 27.

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., I OSK 2499/19, CBOSA.

etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od »dokumentów urzędowych« w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem »dokumenty wewnętrzne«, służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej¹⁷. W doktrynie podnosi się również, że dokumenty wewnętrzne zostały wytworzone „w zakresie działania danego podmiotu i wyrażają opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji”¹⁸. Można więc przyjąć, że dokument wewnętrzny posiada jedną z trzech cech: 1) ma charakter pomocniczy; 2) stanowi studium w drodze wytworzenia informacji publicznej; 3) nie przesądza o kierunku działania organu¹⁹. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie zatem wskazał, że pytania na pisemny egzamin semestralny są dokumentem wewnętrznym, gdyż faktycznie są jedynie elementem wytworzenia dokumentacji dotyczącej studenta, pozwalającym dopiero w późniejszym okresie na podjęcie w stosunku do niego rozstrzygnięć co do jego dalszego statusu.

Dostęp do informacji publicznej jest ważnym elementem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Nie oznacza on jednak, że każde dane wytworzone w toku działania podmiotu realizującego zadania publiczne stanowią informację publiczną, która powinna być udostępniana. Taka sytuacja mogłaby sparaliżować funkcjonowanie podmiotów wykonujących zadania publiczne. Stąd orzecznictwo sądów administracyjnych próbuje zachować pewien balans pomiędzy określonym w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP uprawnieniem obywateli do otrzymania informacji publicznej a wymogami sprawnego działania podmiotów publicznych. Komentowane orzeczenie jest pozytywnym przykładem zachowania takiej równowagi, jednoznacznie wskazuje bowiem, że dla zachowania sprawnego działania szkół wyższych nie można uznać, iż pytania na pisemne egzaminy semestralne stanowią informację publiczną.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.

¹⁸ E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwa” 2002, nr 1, s. 29.

¹⁹ A. Piskorz-Ryń, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 34.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Jarzęcka-Siwik E., *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1.
- Jaśkowska M., *Rola orzecznictwa sądownoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej*, [w:] *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, red. M. Błachucki, G. Sibiga, Warszawa 2022.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Lebowa D., Fermus-Bobowiec A., *Prawo do informacji publicznej a jego nadużycie – rozważania na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Annales UMCS sectio G (Ius)” 2022, vol. 69(2), DOI: <https://dx.doi.org/10.17951/g.2022.69.2.29-41>.
- Piskorz-Ryń A., [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.

AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz.U. 2021, poz. 661, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2022, poz. 574, ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, Legalis nr 531312.
- Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., I OSK 477/13, LEX nr 1329360.
- Wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., I OSK 2499/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1166/21, LEX nr 3349415.
- Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2022 r., III OSK 4955/21, LEX nr 3358097.
- Wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., II OSK 1853/21, Legalis nr 2795688.
- Wyrok NSA z dnia 28 września 2022 r., III OSK 2807/21, Legalis nr 2795694.
- Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2023 r., III OSK 7096/21, CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2016 r., K 8/15, OTK-A 2016, nr 27.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 października 2012 r., II SA/Lu 77/12, Legalis nr 544947.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2014 r., II SAB/OI 101/14, Legalis nr 1079935.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2016 r., IV SA/Po 154/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lipca 2018 r., II SA/Kr 741/18, Legalis nr 1815036.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lipca 2021 r., II SAB/Kr 110/21, CBOSA.

ABSTRACT

The commented judgment concerns the disclosure of questions from the semester written exam conducted at a university on the basis of the Act on Access to Public Information. The Supreme Administrative Court decided that such questions do not constitute public information, because they do not concern public matters, and are also an “internal document”, i.e. they concern matters related to the current functioning of the entity and do not express its position towards other entities. The

author of the commentary accepts the position of the Court because it cannot be inferred from the provisions defining the tasks of a university that questions from semester written exams constitute public information. There are no legal regulations that would specify in detail the course of such exams and indicate that their results directly shape the student's legal situation. In addition, such questions are an internal document, as they are only an element of the preparation of documentation concerning the student, allowing only at later decisions to be made regarding his further status.

Keywords: public information; university; questions from the semester written exam; Supreme Administrative Court

ABSTRAKT

Komentowany wyrok dotyczy udostępnienia na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej pytań z semestralnego egzaminu pisemnego przeprowadzanego w szkole wyższej. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że tego rodzaju pytania nie stanowią informacji publicznej, gdyż nie dotyczą spraw publicznych, a także są „dokumentem wewnętrznym”, czyli dotyczą spraw związanych z bieżącym funkcjonowaniem podmiotu i nie wyrażają jego stanowiska wobec innych podmiotów. Autor glosy akceptuje stanowisko Sądu, ponieważ z przepisów określających zadania szkoły wyższej nie można wywieść, że pytania z semestralnych egzaminów pisemnych stanowią informację publiczną, brak jest bowiem regulacji prawnych, które określałyby szczegółowo przebieg takich egzaminów oraz wskazywałyby, że ich wyniki bezpośrednio kształtują sytuację prawną studenta. Ponadto tego rodzaju pytania są dokumentem wewnętrznym, gdyż są jedynie elementem wytworzenia dokumentacji dotyczącej studenta, pozwalającym dopiero w późniejszym okresie na podjęcie w stosunku do niego rozstrzygnięć co do jego dalszego statusu.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; szkoła wyższa; pytania z semestralnego egzaminu pisemnego; Naczelny Sąd Administracyjny