

Jan Brzuchalski

Uniwersytet Warszawski
j.brzuchalski@student.uw.edu.pl



Glosa częściowo aprobująca do Wyroku WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku, I SA/Sz 634/23

ABSTRAKT

Celem niniejszej glosy jest omówienie zagadnień dotyczących Ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902) oraz Ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 poz. 572), poruszonych w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku o sygnaturze I SA/Sz 634/23. Orzeczenie to obejmuje problematykę, prawa proceduralnego w zakresie wyboru odpowiedniego środka zaskarżenia oraz w zakresie, w jakim prawo stanowi, że przy wydawaniu ponownej decyzji na wniosek o ponowne rozpatrzenie należy wykluczyć pracownika, który jako organ monokratyczny niebędący organem władzy publicznej, wydał poprzednią decyzję. Należy wskazać, że wyłączenie pracownika zajmującego monokratyczny organ budziło szczególnie wiele wątpliwości przed nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku.¹

Wyrok porusza również zagadnienia materialne wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. klasyfikację informacji publicznej jako informacji prostej czy przetworzonej oraz zwrot „szczególnego interesu publicznego”. Z uwagi na brak legalnej definicji tych pojęć, stosowanie tej instytucji prawnej powoduje problemy praktyczne.

Zagadnienia te są także istotne od strony konstytucyjnej, gdyż w dużym stopniu dotyczą ważnych przepisów konstytucyjnych tj.: art. 61 oraz art. 78 w zw. z art. 2, a także w niewielkim stopniu art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Powołując się na orzecznictwo oraz doktrynę, ze znaczącą częścią wyroku WSA w Szczecinie należy się zgodzić, wątpliwości budzi jedynie argumentacja Sądu przy dokonaniu kwalifikacji informacji publicznej jako przetworzonej.

SŁOWA KLUCZOWE

prawo do informacji publicznej, wyłączenie pracownika, informacja prosta, szczególny interes publiczny, organ administrujący

1 Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011, nr 6, poz. 18).

A Partially Approving Commentary on the Judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of January 17, 2024, I SA/Sz 634/23

ABSTRACT

The purpose of this gloss is to discuss the impact regarding the Act of September 6, 2001 on access to public information (consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 902) and the Act of June 14, 1960 Code of Conduct and infringement (consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 572), mentioned in the justification of the judgment of the Provincial Court A penalty in Szczecin of January 17, 2024, signed I SA/Sz 634/23.

This judgment covers the issues, procedural rights in the selection of an appropriate remedy and to the extent that in any law it states that when issuing a decision on a request for consideration belonging to an employee, which is a monocratic body, not a public authority, issued previously. Due to the fact that the employee moved to a monocratic body, there were a lot of doubts regarding the amendment of the Code of Conduct, which took place on April 11, 2011.

Judgment regarding material issues, regulations under the Act on Access to Public Information, i.e. classification of public information as open or processed information and the phrase "particular public interest". Comments on the lack of legal information on these issues regarding these institutions raise practical problems.

These issues are also important from the constitutional point of view, because they are deeply taken into account in the constitutional provisions, i.e. Art. 61 and art. 78 in connection with art. 2, as well as in the extended Art. 68 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997 (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483, as amended).

KEYWORDS

right to public information, exclusion of employee, simple information, special public interest, administrative body

Wstęp

Głosowany wyrok z 17 stycznia 2024 roku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o sygn. I SA/Sz 634/23 przyjął za podstawę rozstrzygnięcia art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 572, dalej: „k.p.a.”) w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 16 ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 902, dalej: u.d.i.p.), dotyczący możliwości wyłączenia pracownika w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku organu niebędącego organem władzy publicznej.

Przed przystąpieniem do analizy rzeczzonego wyroku należy jednak wskazać na nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego², która weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku, a w dużym stopniu dotyczyła występującego w wyroku problemu prawnego. Była ona konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 roku o sygn. P 57/07,

2 Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011, nr 6, poz. 18).

w którym Trybunał wskazał na niezgodność art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji – z art. 2 w zw. z art. 78 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.). W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że „celem wyłączenia pracownika jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia, czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydawaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3 k.p.a.”. Niewątpliwie wskazana nowelizacja przyczyniała się w pewnym stopniu również do ograniczenia występujących różnic orzeczniczych i doktrynalnych we wskazanym problemie.

Niniejsza glosa, oprócz zaznaczonego tu zagadnienia procesowego, dotyczy też kwestii materialnych z zakresu dostępu do informacji publicznej.

1. Stan faktyczny

Wyżej wskazanym wyrokiem z 17 stycznia 2024 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję wydaną przez Dyrektora Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego P. Uniwersytetu Medycznego. Istota sprawy dotyczyła skargi na decyzję wydaną przez Dyrektora po ponownym rozpatrzeniu sprawy o udostępnienie informacji publicznej (zgodnie z art. 3 pkt 1 i art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.) w zakresie zatrudniania lekarzy w szpitalu w latach 2021–2023.

Udostępniono jedynie niektóre informacje, o które wnioskował Skarżący, a odmówiono wydania informacji w części, w jakiej dotyczyła:

- a) przeprowadzonych postępowań konkursowych wraz z podziałem na poszczególne poradnie oraz oddziały;
- b) danych o nawiązaniu współpracy z lekarzami w oparciu o umowy cywilnoprawne i kontrakty.

Wskazano, że ponieważ żądane nieudostępnione informacje mają charakter informacji przetworzonych zgodnie z art. 3 pkt 1 u.d.i.p. należy wykazać szczególny interes publiczny. Skarżący stwierdził jednak, powołując się na doktrynę, że żądane przez niego informacje mają charakter informacji prostych, mimo to wykazał spełnienie przesłanki ważnego interesu publicznego. Żądane informacje pozwolą – zdaniem Skarżącego – na weryfikację przez Okręgową Radę Lekarską, czy istnieje zagrożenie dla ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych i podjęcie odpowiednich działań mających na celu pomoc i wsparcie. Mimo tej argumentacji Dyrektor wydał decyzję, wskazaną wyżej.

Z uwagi na przedstawioną tu argumentację Skarżący wniósł pismo zatytułowane „Odwołanie od decyzji (...)”, kierując je do „Organu II instancji” za pośrednictwem Dyrektora. Pismo to Dyrektor zakwalifikował jako „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy” i, podpisując się pod nową decyzją, utrzymał w mocy poprzednio wydaną przez siebie decyzję.

Na powyższą decyzję Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji. Zarzucił on naruszenie m.in:

- a) art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 6 k.p.a. w zw. z art. 61 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1 u.d.i.p., poprzez błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, w tym błędne przyjęcie, że Skarżący nie wykazał interesu publicznego, albowiem uzyskanie informacji przez Skarżącego jest sprzeczne z ustawą o izbach lekarskich, podczas gdy każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania przedmiotowych informacji, a gdy jest ona przetworzona, Skarżący musi wykazać szczególny interes publiczny;
- b) art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez błędne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz niewyczerpujące zebranie i błędne rozpatrzenie całości materiału dowodowego, w tym błędne przyjęcie przez Dyrektora (...), że nieposiadanie w dniu złożenia wniosku gotowego do zestawienia we wnioskowanej formie i zakresie przesądza o tym, iż żądana informacja jest informacją publiczną przetworzoną, podczas gdy należy odróżnić przetworzenie informacji od jej przekształcenia;
- c) art. 127 ust. 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 15 k.p.a. poprzez uchybienie wymogowi rozpatrzenia odwołania przez organ administracji publicznej wyższego stopnia, co spowodowało zaistnienie w sprawie pozornej dwuinstancyjności postępowania, ponieważ decyzję wydał i odwołanie od niej rozpoznał ten sam organ, a nawet ten sam podmiot.

2. Ocena prawna stanowiska sądu

Uzasadnienie prawne wyroku rozpoczęło się klarownym wyjaśnieniem na temat samej formy kontroli sprawy administracyjnej oraz zaznaczeniem, że Sąd nie jest przy tym związany granicami wniesionej skargi. Następnie skład orzekający omówił po kolei kwestie sporne. Po pierwsze przeprowadził ogólny wywód na temat środków zaskarżenia, które były w zależności od interpretacji stron możliwe w tej sprawie (odwołanie od decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie). Uchybienia w tym zakresie wskazał jako podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji. Sąd uznał jednak za konieczne omówienie dalszych problemów występujących w wydanej decyzji. Rozważył on zagadnienie klasyfikacji informacji jako przetworzonej lub prostej, a także przeanalizował niedookreślony zwrot „szczególnego interesu publicznego”.

2.1. Problem proceduralny

2.1.1. Rozróżnienie pojęć organu administrującego i organu administracji publicznej (organu władzy publicznej)

W celu ustalenia, które przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w tej sprawie należy zastosować w pierwszej kolejności, trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy Dyrektor Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego jest podmiotem niebędącym organem władzy publicznej. Skład orzekający nie miał w tym zakresie żadnych wątpliwości i jednoznacznie wskazał, że dyrektor szpitala jest właśnie takim podmiotem.

Trzeba zauważyć, że w doktrynie występuje zasadnicze rozróżnienie między organami administracji publicznej, a organami administrującymi zakładami administracyjnymi (publicznymi), które nie są organami władzy publicznej³. Jak wskazuje prof. Janusz Sługocki⁴, organy administracji publicznej charakteryzują się wyodrębnieniem z części aparatu administracji publicznej, działaniem w imieniu i na rachunek państwa i wykonywaniem zadań publicznych z zakresu administracji publicznej, przysługujących na podstawie prawa. Aby wyjaśnić istotę organów administrujących w pierwszej kolejności trzeba natomiast zdefiniować zakład administracyjny, będący zupełnie innym podmiotem administrującym niż organy administracji. Według wspomnianego autora jest to jednostka organizacyjna, niebędąca organem państwowym ani organem samorządu, powołana do wykonywania zadań publicznych i uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, wyposażona w zespół środków osobowych (personel) i rzeczowych, realizująca zadania publiczne i korzystająca z władztwa zakładowego. Zakłady administracyjne mogą na przykład wydawać akty władztwa zakładowego zewnętrzne, których podjęcie skutkuje stworzeniem nowej sytuacji prawnej adresata także w zewnętrznej sferze działania administracji. Wśród zakładów administracyjnych można wyróżnić m.in.: ośrodki zdrowia, szpitale. Warto dodać, że stwierdził to również Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 8 listopada 2012 roku o sygn. II OZ 958/12 („zakład opieki zdrowotnej jest zakładem administracyjnym”). Zakłady te mają w swojej strukturze organy administrujące, a więc takie, które administrują jego działaniem i podejmują wskazane akty władztwa, również w pewnym zakresie funkcje administracji publicznej.

Ze względu na powyższe rozważania trzeba zdecydowanie przyznać rację Sądowi w tym zakresie. Szpital jest zakładem administracyjnym, natomiast Dyrektor szpitala jako organ administrujący tym zakładem, jest podmiotem niebędącym organem władzy publicznej.

Zgodnie z glosowanym wyrokiem Sąd nie ma też wątpliwości co do tego, że szpitale wykonują zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia. Dlatego też bezsprzecznie zakres podmiotowy u.d.i.p. również je obejmuje, w wyniku czego dyrektorzy tych podmiotów są zobowiązani do udostępniania informacji publicznej. Można przytoczyć tu także wyrok WSA w Poznaniu z 10 stycznia 2018 roku o sygn. II SAB/Po 162/17, który zakwalifikował szpital jako podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej dotyczącej jego funkcjonowania. Natomiast NSA w wyroku z 25 kwietnia 2018 roku o sygn. I OSK 2373/17 przyjął, że (co ma związek z rozważaniami wyżej) termin „zadania publiczne” (art 4 u.d.i.p.) jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP) i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy publicznej.

3 M. Kotulski, *Organy administracji publicznej*, (w:) *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016, s. 259–274.

4 J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023, s. 56–72.

2.1.2. Właściwy dla sprawy środek zaskarżenia

Konsekwentnie do słusznie przyjętych wniosków, że:

- a) szpital jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.;
 - b) Dyrektor występował w sprawie jako podmiot niebędący organem władzy publicznej.
- Sąd wskazał na zastosowanie do powyższego art. 17 u.d.i.p., co oznacza, że od decyzji wydanej na podstawie art. 17 w związku z art. 16 u.d.i.p. przysługuje, zgodnie z art. 17 ust. 2 u.d.i.p., wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, podlegające rozpoznaniu przez ten sam podmiot, który ją wydał.

Warto przedstawić przyjęte przez judykaturę stanowisko odnośnie do tego zagadnienia. W orzecznictwie podkreśla się, że jeśli organ wydający decyzję nie może być traktowany jako organ władzy publicznej to w takim przypadku nie przysługują środki odwoławcze przewidziane dla orzeczeń organów administracji publicznej. Możliwe jest zaś wyłącznie wniesienie o ponowne rozpoznanie sprawy – w myśl art. 17 ust. 2 u.d.i.p. (*vide* wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 roku o sygn. I OSK 2373/17, wyrok WSA w Warszawie z 4 maja 2021 roku o sygn. II SA/Wa 2560/20, wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2016 roku o sygn. IV SA/Gl 194/16).

Do rozważań w tym zakresie należy również dodać, że już akt o najwyższej mocy prawnej w Polsce, czyli Konstytucja RP wskazuje w art. 78 na prawo przysługujące każdemu do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Trzeba tu jednoznacznie zaznaczyć, że wyjątku przewidzianego w tym artykule w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* nie należy interpretować rozszerzająco. Dlatego też jedynie enumeratywnie określony w ustawach katalog rozstrzygnięć może podlegać wyłączeniu z zasady zaskarżalności. Ustawa o dostępie do informacji publicznej takiego katalogu wyjątków nie przewiduje.

Zgodnie z przyjętymi w doktrynie i judykaturze cechami odwołania wniosek o ponowne rozpatrzenie wszystkie je posiada z wyłączeniem dewolutywności. Ponadto, jak się podkreśla, należy mieć tu na uwadze aspekt funkcjonalny, to właśnie z tego punktu widzenia oceniane jest znaczenie środków zaskarżenia we wspomnianym wyżej artykule Konstytucji. Chodzi tu o zakres ochrony praw jednostki związany z określonym sposobem działania organu. W orzecznictwie wskazuje się, że punkt ciężkości przy ocenie istoty środków zaskarżenia spoczywa na prawnej możliwości ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy. Zdaniem W. Chróścielewskiego⁵ argumenty, które kładą nacisk na dewolutywność są zatem nietrafne. Orzecznictwo konstytucyjne wskazuje na równoważność tego środka zaskarżenia z odwołaniem (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2011 roku o sygn. SK 3/11, wyrok TK z 13 listopada 2003 roku o sygn. K 51/02). Dlatego też ustawodawca mimo, że w sytuacjach określonych w art. 17 u.d.i.p. daje wnioskodawcy możliwość złożenia wyłącznie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyni zadość wymaganiom konstytucyjnym w zakresie wyodrębnionych w konstytucji środków ochrony wolności i praw.

5 W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 3, s. 139.

Z uwagi na powyższy wywód należy przyznać rację Sądowi, który uznał, że Dyrektor (...) prawidłowo zakwalifikował pismo Skarżącego zatytułowane „Odwołanie od decyzji (...)” jako wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, a nie jako odwołanie.

2.1.3. Obowiązek wyłączenia pracownika, który brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji

W następnej części uzasadnienia prawnego wydanego wyroku Sąd stwierdził, że wydając zaskarżoną decyzję Dyrektor (...) dopuścił się naruszenia art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 17 ust. 1 i 2 i w zw. z art. 16 u.d.i.p. Z uwagi na to, że w sprawie doszło do nieprawidłowego wydania obu decyzji przez tę samą osobę.

W pierwszej kolejności skład orzekający wskazał na obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w zaistniałej sprawie na podstawie odesłania wewnątrzsystemowego znajdującego się w art. 16 i art. 17 u.d.i.p. Wskazał na konieczność zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., który realizuje zasadę *nemo iudex in causa sua*. Następnie przedstawił ogólny wywód o zapewnieniu bezstronności w postępowaniu dzięki temu przepisowi. Zaznaczył występujące rozbieżności orzecznicze w zakresie stosowania tej instytucji i przytoczył orzecznictwo, wskazując na konieczność wyłączania pracowników w sytuacji określonej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Sąd zaznaczył, że przywołany przepis ma charakter *ius cogens* i należało wyłączyć Dyrektora z ponownego rozpoznawania sprawy, a jego obowiązkiem było upoważnienie w trybie art. 268a k.p.a. innego pracownika do wydania rzeczony decyzji.

Rozważania w tym zakresie, jak słusznie zauważył Sąd, należy zacząć od zwrotu „odpowiednie stosowanie” przepisów k.p.a., który pojawia się w u.d.i.p. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „odpowiednie stosowanie przepisów” polega na tym, że niektóre z nich stosowane są wprost, inne ulegają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie mogą być stosowane. Ocena zakresu odpowiedniego stosowania przepisu musi uwzględniać cel regulacji (*vide* postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 stycznia 2013 roku o sygn. II GSK 2054/12 lub postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2013 roku o sygn. I GSK 318/21). Dlatego też „odpowiednie” zastosowanie przepisów k.p.a. może być odbywać się tylko w takim zakresie i w taki sposób, żeby uzupełniać, a nie modyfikować przepisy u.d.i.p. Sąd trafnie wskazał, że do art. 17 ust. 2 należy zastosować art. 24 k.p.a., ponieważ dotyczy odwołań, a tym samym uzupełnia w zgodzie z odesłaniem regulację wspomnianej wyżej ustawy.

Następnie trzeba powiedzieć, że na organach o jednosczeblowej strukturze ciąży szczególnie obowiązek zapewnienia, by przy ponownym rozpatrywaniu sprawy przez ten sam organ nie brali udziału pracownicy, którzy mieli jakikolwiek związek z poprzednim rozstrzygnięciem, ponieważ musi zostać zapewniony standard sprawiedliwości proceduralnej i dodatkowo muszą zostać wprowadzone takie transparentne rozwiązania, by uniknąć zarzutu „pozornej bezstronności”. Z uwagi na to, że ponowne zainteresowanie pracownika w danej sprawie rodzi niebezpieczeństwo stronnictwa, sprzecznego z celem postępowania, rozstrzygnięcia nieopartego na obiektywnej jej ocenie. Wskazywał na to NSA w uchwale 7 sędziów z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12. Należy dodać też, że w k.p.a. przewidziano sankcje w przypadku naruszenia tego przepisu, ponieważ, zgodnie z art. 145 § 1

pkt 3 k.p.a. wobec decyzji ostatecznych, naruszenie art. 24 k.p.a. jest przesłanką do wznowienia postępowania administracyjnego.

Warto przyrzeć się również aktom prawa europejskiego, w tym Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶. W akcie tym w art. 6 zaakcentowane zostało znaczenie bezstronności dla realizacji prawa do sądu. Można przytoczyć tu dwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z 8 lutego 2000 roku w sprawie McGonnell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu o sygn. 28488/95 wskazano, że każde bezpośrednie zaangażowanie w proces stanowienia przepisów ustawowych lub wykonawczych może prowadzić do powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego, który następnie rozstrzyga, czy istnieją podstawy do odejścia od literalnego brzmienia tych przepisów. Natomiast wyrok z 28 września 1995 roku w sprawie Procola przeciwko Luksemburgowi o sygn. 14570/89 dotyczył bezstronności sędziowskiej związanej z wcześniejszym uczestnictwem w wydaniu opinii o projekcie przepisów, na podstawie których rozpatrywano następnie skargę na decyzję administracyjną. Przytoczone tu orzeczenia mają związek również z funkcjonowaniem niesądowych organów rozstrzygających o sytuacji prawnej jednostki, od których w demokratycznym państwie prawa również wymaga się zachowania bezstronności (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 1996 roku o sygn. K 11/95). Warto podkreślić, że w przywołanej uchwale NSA z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12 wskazano, że potrzeba przytoczonych wartości konstytucyjnych (art. 78 w zw. art. 2 Konstytucji RP) w postępowaniu administracyjnym jest bezwarunkowa i nie może być uzależniona od modelu postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości też, co zostało wyjaśnione w poprzednim punkcie, że postępowanie administracyjne, w którym w skutek wniesienia środka zaskarżenia ten sam organ ponownie rozpatruje sprawę, spełnia cechy odwołania i powinno ono odpowiadać wszystkim standardom sprawiedliwości proceduralnej.

Konkludując wywód należy wskazać, że zgodnie z uchwałą NSA z 18 lutego 2013 roku o sygn. II GPS 4/12 zaangażowanie innych osób do orzekania po raz drugi w sprawie administracyjnej służy poprawie jakości wydawanych decyzji. Natomiast decyzja, która tylko z pozoru została podjęta w sprawie dwukrotnie, gdyż decyzję weryfikowała ta sama osoba, która brała udział w jej wcześniejszym wydawaniu, w odczuciu społecznym będzie znacznie gorzej oceniona. Ponadto może mieć negatywny wpływ na zaufanie obywateli do działań administracyjnych.

Na podstawie powyższych argumentów bezsprzecznie należy się zgodzić ze stanowiskiem Sądu, który wskazał naruszenie wymienionych wyżej przepisów ze względu na wydanie obu decyzji przez tę samą osobę. Na zakończenie warto przytoczyć fragment wyroku NSA z 24 września 2015 roku o sygn. I OSK 1762/14: „zatem treść art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. przesądza o obowiązku wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej, w którym to postępowaniu ten sam zobowiązany podmiot ponownie rozpatruje sprawę”.

⁶ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284).

2.2. Problem merytoryczny

2.2.1. Kwalifikacja informacji publicznej jako informacji prostej lub informacji przetworzonej

Zdaniem Sądu zakres spornych informacji objętych wnioskiem (przytoczone na początku glosy) nie pozostawia żadnych wątpliwości – mają one charakter informacji prostych. Skład orzeczniczy argumentuje tym, że:

- a) taka informacja, wskutek jej udostępnienia, nie staje się informacją nową jakościowo;
- b) jej udostępnienie nie wymaga od organu ponadprzeciętnych czynności i ponadprzeciętnej analizy, a jedynie prostego udostępnienia w formie pisemnej;
- c) gdyby każdą czynność odszukania traktować jako przetworzenie informacji, prawo do informacji publicznej przestałoby być powszechne, a tym samym nie czyniłoby zadość postanowieniom Konstytucji RP.

Rozważając ten problem, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak definicji legalnych tych pojęć⁷, w związku z czym niezbędne jest sięganie do definicji wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo. W wyroku Sąd przytacza następujące definicje:

1. Informacja przetworzona to taka informacja, na którą składa się określona liczba tzw. informacji prostych, podlegających wyodrębnieniu w sposób dostosowany do żądania wnioskodawcy poprzez konieczność dokonania stosownych analiz, wyciągów bądź zestawień (wyrok NSA z 21 września 2012 roku o sygn. I OSK 1477/12).
2. Kryterium identyfikującym informację przetworzoną stają się dodatkowe czynności, które musi wykonać podmiot zobowiązany w celu wytworzenia takiej informacji. Zazwyczaj chodzi o te czynności, których celem jest wyodrębnienie określonych informacji prostych (dokumentów) ze zbioru informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i przygotowanie ich do udostępnienia⁸.
3. Informacją przetworzoną jest tylko taka informacja, która w momencie złożenia wniosku nie istnieje, a jej wytworzenie wymaga twórczego i analitycznego działania zobowiązanego (jego pracowników), polegającego na stworzeniu informacji według kryteriów i metod wskazanych przez wnioskodawcę⁹.

Odnosząc się do argumentów Sądu przy kwalifikacji informacji objętych zakresem wniosku, można przyjąć odmienne stanowisko. Po pierwsze zgromadzenie na podstawie przeprowadzonej analizy określonych danych, według kryterium wyboru oznaczonego we wniosku (tj. wskazany okres, wyodrębnienie grupy zawodowej lekarzy) tworzy informację nową jakościowo¹⁰. Po drugie informacja, którą chciał uzyskać Skarżący stanowi sumę informacji prostych i wymaga szeregu czynności poszukiwawczych i eliminacyjnych (*vide* wyrok WSA w Gdańsku z 13 listopada 2013 roku o sygn. II SA/Gd 648/13). Z uwagi na to, że w przyto-

7 P. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 268–275.

8 M. Jabłoński, *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 131.

9 P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 85–86.

10 G. Sibiga, „Informacja przetworzona” i „przetworzenie informacji” po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r., *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2012, nr 3 (12), s. 166.

czonym stanie faktycznym należałoby w każdej z poradni szpitala niejako „przewertować” umowy z personelem i wybrać te, które były zawierane we wskazanym okresie, dotyczyły lekarzy oraz były poprzedzone postępowaniem konkursowym. Odnosząc się do argumentu Sądu dotyczącego ograniczenia cechy powszechności konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, należy przywołać wyrok TK z 18 grudnia 2018 roku o sygn. SK 27/14. Wskazano w nim jednoznacznie, że prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów objętych zakresem u.d.i.p. W doktrynie również podkreśla się czasem, że art. 61 Konstytucji RP może być ograniczony w związku z określoną koncepcją informacji przetworzonej, informacji technicznej, czy dokumentu wewnętrznego, bądź nadużycia prawa¹¹.

Zdeterminowano elementy definicyjne, zgodnie z którymi informacja prosta staje się informacją przetworzoną, jeśli po przeprowadzeniu czynności na informacji prostej powstaje nowa informacja, której przedtem nie miał podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Informacja przetworzona jest to informacja nowa (nieistniejąca przed złożeniem wniosku o jej udostępnienie), która zostanie przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Takimi właśnie cechami charakteryzuje się informacja publiczna objęta wnioskiem Skarżącego.

Reasumując, przytoczone argumenty, a w szczególności elementy uzasadnienia wyroku Trybunału, wskazują, że – wbrew pogładowi Sądu – informację objętą wnioskiem w tej sprawie należy zakwalifikować jako przetworzoną.

2.2.2. Przesłanka szczególnego interesu publicznego

Omawiając ostatni problem występujący w uzasadnieniu wyroku, Sąd przedstawił definicję „szczególnego interesu publicznego”, który jest zwrotem niedookreślonym i stwierdził, że Skarżący – choć jedynie z ostrożności – wykazał go w swojej sprawie.

W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie to w swej istocie odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych ciał publicznych jako prawnej całości¹². Nie ma wątpliwości, że dotyczy też ochrony zdrowia, która jest wartością konstytucyjną. Dlatego też przyjmuje się, że przesłankę tę może zrealizować jedynie wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. Chodzi tu o możliwość realnego i efektywnego zaangażowania się przez ten podmiot w wykorzystanie dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. W orzecnictwie wyrażony został pogląd, przytoczony w wyroku NSA z 10 stycznia 2014 roku o sygn. I OSK 2111/13, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Podkreśla się również, że konieczne jest stwierdzenie, że udostępnienie informacji przetwo-

11 M. Jaśkowska, *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, Zeszyty Prawnicze 2020, nr 3 (20), s. 228.

12 D. Pudzianowska, *Dostęp do informacji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 520.

rzanej jest szczególnie ważne dla interesu publicznego (*vide* przytoczony wyżej wyrok TK z 18 grudnia 2018 r. o sygn. SK 27/14).

Ze względu na przedstawioną wyżej argumentację należy przyznać rację Sądowi, który zgodził się ze Skarżącym i stwierdził, że spełnił on przesłankę szczególnego interesu publicznego. Uzyskanie informacji publicznej objętej zakresem wniosku rzeczywiście może przyczynić się do podjęcia odpowiednich działań ze strony Okręgowej Rady Lekarskiej, mających na celu pomoc i wsparcie w realizacji tej bardzo ważnej konstytucyjnej wartości, jaką jest ochrona zdrowia (art. 68 Konstytucji RP).

Wnioski

Pomimo stosunkowo lakonicznego uzasadnienia omawianego wyroku, w szczególności w zakresie braku wyjaśnienia dlaczego dyrektor szpitala nie jest podmiotem będącym organem władzy publicznej, należy podzielić wyrażony przez Sąd pogląd, że decyzję należało uchylić ze względu na rozpoznanie sprawy dwa razy przez tą samą osobę. Przedstawione argumenty z orzecznictwa i literatury jednoznacznie wskazywały na taką konieczność. Choć przedmiotem oceny Sądu nie mogła być na tym etapie sprawy kwestia prawidłowości zastosowania prawa materialnego, Sąd ze względu na ekonomikę postępowania wskazał również na uchybienia w tym zakresie. O ile należy zgodzić się ze składem orzekającym w zakresie, w jakim stwierdził on spełnienie przez Skarżącego przesłanki „szczynego interesu publicznego”, o tyle nie można w zakresie, w jakim Sąd dokonał kwalifikacji informacji objętej wnioskiem jako prostej. Należało zakwalifikować tę informację jako przetworzoną, bowiem żądana we wniosku informacja stanowi sumę informacji prostych, ale wymaga dla jej zebrania szeregu czynności poszukiwawczych i eliminacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w przywołanym już wyroku z 13 listopada 2013 roku o sygn. II SA/Gd 648/13, niemalże identyczne pytanie (również dotyczące zatrudnienia personelu w szpitalu) bez wątpliwości zakwalifikował jako informację przetworzoną. Ze względu na definicje doktrynalne oraz postulat jednolitości orzecznictwa, WSA w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z 17 stycznia 2024 roku o sygn. I SA/Sz 634/23 również powinien informację publiczną objętą wnioskiem w tej sprawie zakwalifikować w ten sposób.

Bibliografia

Literatura

- Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 3.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Jabłoński M., *Udostępnianie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.

- Pudzianowska D., *Dostęp do informacji publicznej*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Kotulski M., *Organy administracji publicznej*, (w:) *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2016.
- Sitniewski P., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*.
- Śługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023.
- Jaśkowska M., *O pojęciu informacji publicznej raz jeszcze*, *Zeszyty Prawnicze* 2020, nr 3 (20).
- Sibiga G., „Informacja przetworzona” i „przetworzenie informacji” po nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej z 16.9.2011 r., *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2012, nr 3 (12).

Akty prawne

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 nr 61 poz. 284).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., sygn. K 11/95.
- Postanowienie NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. II OZ 958/12.
- Postanowienie NSA z 16 stycznia 2013 r., sygn. II GSK 2054/12.
- Postanowienie NSA z 18 listopada 2021 r., sygn. II GSK 318/21.
- Uchwała NSA z 18 lutego 2013 r., sygn. II GPS 4/12.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 września 1995 r. sygn. 14570/89.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 lutego 2000 r. sygn. 28488/95.
- Wyrok TK z 13 listopada 2003 r., sygn. K 51/02.
- Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07.
- Wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.
- Wyrok TK z 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14.
- Wyrok NSA z 21 września 2012 r., sygn. I OSK 1477/12.
- Wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2111/13.
- Wyrok NSA z 24 września 2015 r., sygn. I OSK 1762/14.
- Wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 r., sygn. I OSK 2373/17.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 13 listopada 2013 r., sygn. II SA/Gd 648/13.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Gl 194/16.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 10 stycznia 2018 r., sygn. II SAB/Po 162/17.
- Wyrok WSA w Warszawie z 4 maja 2021 r., sygn. II SA/Wa 2560/20.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 r., sygn. I SA/Sz 634/23.

CYTOWANIE

Jan Brzuchalski, *Glosa częściowo aprobująca do Wyroku WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2024 roku*, I SA/Sz 634/23, *Studia Administracyjne* 1(21)/2025, 47–58, DOI: 10.18276/sa.2025.21-04.