

Jakub Jung

DZIAŁALNOŚĆ UCZELNI PUBLICZNYCH W KONTEKŚCIE POWSZECHNEGO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie kilku zagadnień związanych z praktycznym stosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej na tle działalności publicznych uczelni. Analiza prawnego osadzenia państwowych szkół wyższych w systemie powszechnego dostępu do informacji pozwoli sformułować wnioski *de lege lata* i zaprezentować postulaty *de lege ferenda*. Wskazanie potencjalnych obszarów zagrożeń i postulowanych kierunków działania może, z punktu widzenia praktyków i teoretyków omawianej dziedziny prawa, okazać się cennym impulsem do głębszej analizy.

1. Uczelnie publiczne w polskim porządku prawnym

Szkolnictwo wyższe to dynamicznie rozwijający się obszar życia społecznego w każdym demokratycznym społeczeństwie. O roli edukacji w procesie najszerzej rozumianego rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturowego współczesnego świata dyskutują zarówno uczeni czy publicyści, jak i politycy.

Z formalnego punktu widzenia podstawą funkcjonowania publicznych uczelni jest treść art. 70 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym każdy ma prawo do nauki, a dostęp do nauki w publicznych placówkach jest bezpłatny. Zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP zapewnienie równego i powszechnego dostępu do wykształcenia jest zadaniem władz publicznych, dlatego też elementem powszechnego systemu

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

kształcenia są publiczne szkoły wyższe. Uczelnie – jako część systemu nauki polskiej i systemu edukacji narodowej – przybierają formę zakładu administracyjnego, którego istotą jest przekazanie przez organy władzy państwowej części swego władztwa i mienia autonomicznym jednostkom organizacyjnym utworzonym w celu realizacji tego publicznego zadania. Państwowa szkoła wyższa jest powszechnie uważana za zakład administracyjny, z czym wiąże się uznanie rozstrzygnięć organów uczelni przesądzających o zaliczeniu w poczet użytkowników zakładu (przyjęcie na studia) za indywidualne akty administracyjne, czyli decyzje administracyjne². Pogląd ten został dość wyraźnie ugruntowany w orzecznictwie oraz w doktrynie prawa³.

Akt normatywny, który uszczegóławia omawianą materię, to ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym⁴ (zwana dalej uposz). Zgodnie z art. 1 przywołanej regulacji, ustawę stosuje się m.in. do publicznych szkół wyższych, które w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 uposz tworzone są przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej. Art. 13 ust. 1 uposz zawiera zakres podstawowych zadań uczelni, lecz z punktu widzenia podjętych rozważań istotny jest jego pkt 5. Zgodnie z jego treścią do zadań uczelni należy upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki, kultury narodowej i techniki, w tym gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych i informacyjnych. Szczególnie interesujące wydaje się sformułowanie o gromadzeniu i udostępnianiu zbiorów informacyjnych, które w zestawieniu z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, pozwala na ściśle powiązanie podstawowych zadań publicznych uczelni z konstytucyjnym prawem do informacji. Dalej czytamy, że 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. Wyżej przytoczone normy dają zaczątek do właściwej analizy, która zostanie przeprowadzona w niniejszej publikacji.

W kontekście umiejscowienia publicznych szkół wyższych w strukturze administracji publicznej należy ponownie powrócić do treści uposz. Z art. 4 omawianej regulacji możemy wywieść twierdzenie, że uczelnie wypełniają misję odkrywania

² Wyrok WSA w Gdańsku z 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/04.

³ Na przykład wyrok NSA z 29 czerwca 1982 r., II SA 532/82 z głosem J. Homplewicza, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20; postanowienie NSA z 12 stycznia 2000 r., II SA/Wr 499/99 z głosem L. Żukowskiego, OSP 2000, nr 12, s. 612 i nast.; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 13 października 2003 r., OPS 5/03, ONSA 2004, z. 1, poz. 9; uchwała NSA z 5 marca 2001 r., OPS 15/00, ONSA 2001, z. 3, poz. 98.

⁴ Ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

i przekazywania prawdy, prowadząc badania i kształcąc studentów, przez co stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki. Podążając obranym tokiem myślowym można przyjąć tezę, że główny obszar działania omawianych placówek obejmuje konstytucyjne obowiązki będące po stronie państwowych organów. Tym samym, dbając o publiczny interes uczelnie stanowią element jednolitej polityki państwa w kwestii upowszechniania nauki wśród obywateli. Realizacja zadań publicznych przez szkoły wyższe jest nieodzownym elementem ich funkcjonowania. W związku z powyższym konieczne wydaje się bliższe przyjrzenie się temu terminowi. „Zadanie publiczne” wydaje się mieć szerszy zakres niż pojawiający się w Konstytucji RP termin „zadanie władzy publicznej”. W nauce prawa administracyjnego wskazuje się, że zadanie publiczne to normatywnie wyznaczony obowiązek jakiegoś podmiotu (często połączony z kompetencją) osiągnięcia danego stanu rzeczy, przy użyciu ściśle określonych form prawnych i dla realizacji interesu publicznego⁵. Niestety nie ma uniwersalnego kryterium, które pozwala na bezsporne zaliczenie konkretnego zadania do kategorii zadań publicznych⁶. W opinii sędziów NSA, wykonywanie zadań publicznych przez konkretny podmiot powinno wynikać z unormowań ustawowych lub umów opartych na unormowaniach ustawowych, które powierzają (zlecają) w drodze odpowiednich umów określone zadania publiczne sprecyzowanym podmiotom⁷.

Nie należy jednak zapominać, że mimo publicznego charakteru świadczonych usług, szkoły wyższe muszą otrzymywać niezbędne do tego środki finansowe. Dlatego też prowadzona przez uczelnie publiczne gospodarka finansowa opiera się na dotacjach z budżetu państwa, co umożliwia godzenie norm gospodarki finansowej działającej zgodnie z zasadami dla jednostek publicznych oraz z regułami dla podmiotów gospodarczych działających na wolnym rynku. W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej należy mieć na względzie to, że znaczący udział w pozyskiwaniu środków finansowych stanowią także dotacje pochodzące z funduszy strukturalnych. Źródłem finansowania państwowych szkół wyższych są też przychody własne, pozyskiwane głównie w ramach działalności dydaktycznej, zwłaszcza z odpłatności za studia, ale także z działalności badawczej. Niemniej jednak bezspornym wydaje się pogląd, że przeważającym źródłem finansowania pozostają środki pochodzące

⁵ M. Tabernačka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited, Wrocław, 2007, s. 88–96; por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 38 i nast. oraz E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych*, w: red. Jerzy Supernat, *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 334–347.

⁶ P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 57.

⁷ Uchwała składu 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05; wyrok NSA z 12 września 2003 r., II SAB 91/03.

z budżetu państwa, czyli z podatków obywateli. Główne zasady finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce zostały zawarte w rozdziale 4 uposz, zatytułowanym „Mienie i finanse uczelni”. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że uczelnie publiczne, zgodnie z treścią art. 90 ust. 2 i 3 uposz, dysponują mieniem publicznym, co wydaje się kluczową kwestią w podjętych rozważaniach. W swojej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do pojęcia majątek publiczny przywołuje ustawę o finansach publicznych (obecnie art. 5 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸). W dalszej analizie przytoczyć trzeba art. 92 uposz, który stanowi, że działalność uczelni publicznej finansowana jest z dotacji z budżetu państwa na zadania ustawowo określone oraz może być finansowana z przychodów własnych. Przepis ten podkreśla raz jeszcze publiczny charakter usług świadczonych przez szkoły wyższe oparte na dotacjach pochodzących z budżetu państwa.

Tym bardziej wydaje się trafna zasada przejrzystości, która sformułowana została w Kodeksie dobrych praktyk szkół wyższych⁹. Zgodnie z jej brzmieniem, aby zapobiec kumoterstwu, korupcji i innym formom nadużywania władzy, a przy tym podnieść i ugruntować wiarygodność uczelni, konieczne jest, aby wszelkie procedury były jawne i sprawiedliwe. Nie są to praktyki obce innym państwom europejskim. Wystarczy chociażby przytoczyć, że od 1 stycznia 2011 r. słowackie urzędy centralne i samorządowe oraz pozostałe jednostki budżetowe zobowiązane są publikować zawarte przez siebie umowy w internetowej bazie danych. Krok ten, będący elementem strategii antykorupcyjnej rządu, wpisuje się w prowadzoną przez kolejne słowackie gabinety politykę wykorzystywania internetu do zwiększenia przejrzystości życia publicznego i zwalczania korupcji¹⁰.

Konstatując rozważania o charakterze formalnoprawnym, dotyczącym działalności publicznych szkół wyższych, należy zgodzić się z poglądem zaprezentowanym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Ośrodek zamiejscowy w Szczecinie z 13 czerwca 2003 r.¹¹, w którym stwierdzono, że publiczne szkoły wyższe mają kompetencje i obowiązek realizacji zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia przez wszystkie formy studiów, zarówno za pośrednictwem podstawowych studiów nieodpłatnych, jak i przez inne rodzaje studiów. Studia odpłatne w państwowych szkołach wyższych są więc wyrazem realizacji przez te szkoły

⁸ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); por. uchwała NSA z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63 (na podstawie ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

⁹ Kodeks Dobre praktyki w szkołach wyższych z 26 kwietnia 2007 r., Fundacja Rektorów Polskich, Kraków, s. 8.

¹⁰ Zob.: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-01-12/slowacja-internet-ma-zwiekszyc-przejrzystosc-zycia-publicznego>.

¹¹ Wyrok NSA w Warszawie, Ośrodek zamiejscowy w Szczecinie z 13 czerwca 2003 r., SAB/Sz 170/02, niepubl.

obowiązku władzy publicznej zapewnienia dostępu do wyższego wykształcenia. W związku z powyższym można przyjąć, że uczelnie publiczne dysponując majątkiem publicznym są co do zasady zobowiązane do zachowania transparentności swoich działań, a co za tym idzie – udostępniania informacji publicznej, gdy sprawa dotyczy się zadań wykonywanych w ramach swoich konstytucyjno-ustawowych kompetencji. Nie ulega zatem wątpliwości, że państwowe szkoły wyższe, ściślej zaś ich organy, wykonują zadania publiczne i w związku z tym ich działalność podlega ustawie z 6 września 2001 r.¹² (zwana dalej udip). Zaprezentowana teza będzie podstawą do dalszych rozważań oraz szczegółowej analizy wskazanego problemu badawczego.

2. Geneza dostępu do informacji publicznej

Nieustanne poszukiwanie informacji stanowi naturalną potrzebę człowieka i jest nieodłącznym elementem społeczeństwa obywatelskiego, co bezpośrednio ukształtowało prawo do informacji o międzynarodowym charakterze¹³. Wyrazem tego są obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego¹⁴, które kładą nacisk na prawo do informacji w znaczeniu „wolności poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Mimo to przepisy te nie stanowią wyraźnego sformułowania o obowiązku władz publicznych udzielania zainteresowanym takich informacji, choć obowiązek taki można z nich wyinterpretować¹⁵.

Określone standardy postępowania w zakresie dostępu do informacji zostały również wykształcone w prawie Unii Europejskiej. Prawo do informacji publicznej jest we Wspólnocie traktowane jako podstawowe¹⁶ i przysługuje obywatelowi Unii oraz osobie fizycznej i prawnej zamieszkującej lub mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim.

¹² Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 z późn. zm).

¹³ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, TNOiK, Toruń 2002, s. 7.

¹⁴ Wynika to z art. XIX Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 777 i 778/III, Paryż, 10 grudnia 1948 r. – tekst w: opr. K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, wyd. 3 uzup., Warszawa 1996, s. 100.

¹⁵ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 29.

¹⁶ O czym świadczy ujęcie go w art. 5 Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności z 12 kwietnia 1989 r. – tekst w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wyd. Comer, Toruń 1993, s. 275.

Powyższe uwagi o charakterze ogólnym na tle prawa międzynarodowego mogą być przydatne przy wykładni prawa polskiego, co ma szczególne znaczenie z uwagi na nieprecyzyjność wielu sformułowań polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej¹⁷. Świadomy udział obywateli w życiu społecznym jest nieodzowny w systemie demokratycznym, a zakres tego udziału zależy od kultury politycznej oraz stanu wiedzy zbiorowości o problemach narodu i państwa. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r.¹⁸ trafnie podkreślono, że prawo to „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”.

Odnośnie do polskich regulacji, warto podkreślić, że prawo obywatela do informacji zostało zapisane w art. 61 Konstytucji RP. Przepis ten jest normą samow wykonalną, czyli może być stosowany bezpośrednio przez organy państwowe. Orzecznictwo NSA wskazuje, że przepis ten statuuje prawo podmiotowe, które może być dochodzone przed sądem¹⁹. W dalszych rozważaniach należy zaznaczyć, że art. 61 Konstytucji RP pełni rolę interpretacyjną w kontekście znacznie szerszych ram obowiązku udzielania informacji, które wynikają z zapisów udip²⁰.

Już w trakcie projektowania ustawy o dostępie do informacji publicznej wyrażono pogląd, że tworzony akt normatywny wykreuje mechanizmy gwarantujące obywatelowi egzekucję, należnych mu z mocy konstytucji, uprawnień. Natomiast rosnące oczekiwania społeczeństwa wobec administracji i urzędników uczynią ich działania jawnymi²¹.

Bez wątplenia można stwierdzić, że prawo do informacji znalazło umocowanie w wielu porządkach prawnych krajów o demokratycznych ustrojach. Zmiana postrzegania roli państwa spowodowała, że prawo do informacji stało się jednym z podstawowych praw człowieka.

¹⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 58.

¹⁸ Uchwała NSA (7) w Warszawie z 11 kwietnia 2005 r., I OPS 1/05, OSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 8 listopada 2000 r., II SA 1077/00; wyrok NSA z 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, Wok. 2002, nr 7–8, s. 68.

²⁰ Na przykład wyrok WSA w Krakowie z 15 października 2007 r., II SAB/Kr 56/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 listopada 2005 r., IV SAB/Wr 35/05; wyrok WSA w Białymstoku z 18 września 2008 r., ls II SAB/Bk 14/08.

²¹ Komunikat Rady Ministrów z 14 grudnia 2000 r. przyjmujący stanowisko w sprawie: poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 2094) oraz poselskiego projektu ustawy o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji (druk nr 2153).

3. Pojęcie informacji publicznej

W pierwszej kolejności należy przywrócić się samemu pojęciu **informacja**. Jest to określenie bardzo pojemne i wieloznaczne. Niekiedy jest ono uznawane za pojęcie pierwotne, które nie wymaga definiowania z uwagi na powszechne, niemal intuicyjne rozumienie jego znaczenia. Niemniej jednak warto podjąć próbę ustalenia jego znaczenia na potrzeby niniejszego opracowania.

W przepisach prawa administracyjnego nie ma definicji informacji, dlatego też za punkt wyjścia należy przyjąć znaczenie uznawane powszechnie. Słowo „informacja” pochodzi z języka łacińskiego (*informatio*) i oznacza wizerunek, pojęcie i zarys²². W języku polskim oznacza „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówka, pouczenie”²³. W naukach prawnych podkreśla się niematerialny charakter informacji, wskazując, że nie jest ona rzeczą, lecz swoistym dobrem niematerialnym. Na gruncie prawa administracyjnego podejmuje się próby ustalenia znaczenia informacji²⁴. Jedną z takich definicji zaproponowała G. Szpor, zdaniem której „informacja jest przenaszalnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność”²⁵. Zgoła inne podejście zaprezentował M. Maciejewski, stwierdzając, że „informacja to utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat (wiedza, świadomość) o jakimś fakcie (rozumianym szeroko, także jako atrybut czegoś, zachowanie i in.). Komunikat może być utrwalony w sposób materialny (także elektroniczny – na nośniku danych) i możliwy do odczytania przez inne osoby oraz w sposób niematerialny, niemożliwy do odczytania przez inne osoby – w pamięci człowieka”²⁶.

Przytoczone powyżej, przykładowe definicje pokazują dużą różnorodność znaczeń, dlatego też istnieje zasadnicza trudność w sformułowaniu jednej uniwersalnej definicji informacji. W związku z powyższym na potrzeby niniejszej analizy można

²² Por. K. Komaniński, *Słownik łacińsko-polski*, PWN, Warszawa 1990, s. 260.

²³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. 1, s. 788.

²⁴ J.P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie*, Folia Iuridica, nr 23, Łódź 1986; A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1989; J. Boć, J. Jendrośka, J. Nowicki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska*, wyd. Prawo Ochrony Środowiska TNPOŚ, Wrocław 1990; W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1997, s. 310–323; T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności informacyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999; P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Presscom, Wrocław 2008.

²⁵ G. Szpor, *Korzystanie z dóbr publicznych*, w: red. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część materialna*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 97.

²⁶ M. Maciejewski, *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe*, w: red. W. Góralczyk, Jr, *Prawo informacji. Prawo do informacji*, LKAEM Publishing House, Warszawa 2006, s. 31.

przyjąć, że informacja w odniesieniu do szkół wyższych, to zbiór danych odnoszących się do podmiotów, przedmiotów, działań, faktów lub stanów, który jest istotnym czynnikiem umożliwiającym działanie jednostek administracji uczelni bądź efektem tych działań.

Istotną rolę w interpretacji pojęcia informacji publicznej odgrywają akty prawa międzynarodowego, w których dominuje szerokie podejście do omawianego zagadnienia. Wystarczy chociażby nadmienić, że Komisja Praw Człowieka w jednej ze swoich decyzji wyraziła pogląd, że przepis art. 10 Konwencji²⁷ dopuszcza w określonych przypadkach prawo dostępu do dokumentów, które nie mają charakteru publicznego, tzn. ogólnego, oficjalnego, administracyjnego²⁸.

Zasadnicze znaczenie przy określaniu pojęcia informacji publicznej ma art. 1 ust. 1 udip, jednakże jego treść ustalana jest także na podstawie innych przepisów, w tym art. 61 ustawy zasadniczej. Zgodnie z ustawą, informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. W doktrynie przyjmuje się, że zgodnie z intencją ustawodawcy każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne jest *eo ipso* „informacją w sprawach publicznych”²⁹. Do tego, by daną informację traktować jako publiczną, nie wystarczy samo jej „wytworzenie”, istotne jest to, że została pozyskana, zachowana lub przetworzona w celu realizacji zadań publicznych³⁰.

Podążając dalej w prawnych rozważaniach nad informacją publiczną, należy określić zakres pojęcia „sprawa publiczna”. Przydatna w rozpoczętej interpretacji może okazać się sentencja wybitnego rzymskiego jurysty i pisarza Ulpiana: „*Publicum ius Est quo ad statum rei Romanae spectat, ius privatum Est quod ad singulorum utilitatem*” (prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesu państwa, a prawo prywatne jest prawem dotyczącym korzyści poszczególnych jednostek). Zaprezentowany podział prowadzi do wniosku, że sprawami publicznymi nie są konkretne indywidualne sprawy danej osoby lub podmiotu nie będącego władzą publiczną lub innym podmiotem wykonującym zadania publiczne³¹. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zakresem udip objęte są również umowy cywilnoprawne zawierane przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne, gdy dotyczą spraw

²⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

²⁸ T. Górzyńska, *Prawo do informacji zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 44–45.

²⁹ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, w: red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, t. 4, s. 22.

³⁰ S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 23.

³¹ Wyrok NSA oz. w Katowicach z 25 czerwca 2002 r., II SA/Ka 655/02, niepubl.

publicznych, stanowią bowiem informacje wytworzone przez organ władzy publicznej³². W doktrynie prawa H. Izdebski pod tym pojęciem rozumie każdy „przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez które należy rozumieć również środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”³³.

Gdy znane są już elementy składowe pojęcia informacja publiczna, to można powrócić do analizy przepisów udip, ponieważ daje ona możliwość doprecyzowania, jakie informacje mają charakter publiczny. Omawiana regulacja nie zawiera pełnego katalogu informacji publicznej, ponieważ zawarte w art. 6 wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Niemniej jednak przywołany przepis pozwala się zorientować, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie.

Informacje publiczne dzielą się na dwie grupy. Z uwagi na treść art. 1 ust. 2 można wyodrębnić informacje, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie zawartym w omawianej ustawie, bądź też takie, które podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych. Dlatego też, biorąc pod uwagę art. 1 należy uznać, że zasadą powinno być udostępnienie informacji publicznej w trybie i na zasadach przewidzianych w omawianej ustawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Uwzględniając wypracowane rozwiązania w prawie międzynarodowym publicznym i w prawie unijnym, a także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴, można stwierdzić, 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 od tego, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą.

Mimo że udip doczekała się dość bogatego orzecznictwa oraz wielu publikacji naukowych, to nadal pojawiają się problemy przy jej interpretacji i to zarówno w odniesieniu do odbiorców, jak i podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. W niniejszej publikacji konieczne wydaje się rozstrzygnięcie,

³² Wyrok WSA w Gdańsku z 11 października 2006 r., II SAB/Gd 36/06, niepubl.

³³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 209–210.

³⁴ Wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SA 181/02 i II SA 1956/02 oraz II SA 2036–2037/02.

jakie dokumenty, których dysponentem są publiczne uczelnie, mogą być traktowane jako informacja publiczna. W drodze do osiągnięcia tego celu pożądane jest przesledzenie dotychczasowych praktyk zastosowanych przez sądy i uwzględnienie licznych głosów w doktrynie prawa.

Zgodnie z poglądami zaprezentowanymi w judykaturze, dokumentami stanowiącymi informację publiczną są:

- opinie prawne sporządzone dla organu publicznego³⁵;
- listy osób przyjętych na studia³⁶;
- umowy zawarte zgodnie z ustawą³⁷ Prawo zamówień publicznych³⁸;
- wynagrodzenie osób pełniących funkcje publiczne³⁹;
- umowy cywilnoprawne na rzecz organu publicznego⁴⁰;
- wykaz członków senatu uczelni⁴¹;
- akty normatywne wewnętrznie obowiązujące w jednostce publicznej i inne akty prawne będące w fazie projektowania, a także akty, które nie podlegają ogłoszeniu⁴²;
- plan rzeczowo-finansowy wydziału szkoły wyższej⁴³;
- status prawny lub forma prawna podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 udip⁴⁴ (np. statut uczelni);
- opinia oceniająca zarzuty nierzetelności rozprawy habilitacyjnej jednego z pracowników naukowych sporządzona przez Komisję Dziekańską Rady Wydziału⁴⁵.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dokumentami niebędącymi informacją publiczną są:

- polityka bezpieczeństwa⁴⁶;
- umowy cywilnoprawne pracowników uczelni⁴⁷;

³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 1 czerwca 2010 r., IV SAB/GI 20/10; por. z wyrokiem NSA z 16 czerwca 2009 r., I OSK 89/09.

³⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/04.

³⁷ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

³⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., IV SA/Po 224/06, niepubl.; wyrok WSA we Wrocławiu z 12 września 2006 r., IV SAB/Wr 568/06, niepubl.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2011 r., VIII SAB/Wa 23/11.

⁴⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2009 r., II SA/Ol 713/09; wyrok WSA w Gdańsku z 11 października 2006 r., II SAB/Gd 36/06, niepubl.

⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SAB/Lu 8/09.

⁴² Wyrok WSA we Wrocławiu z 22 listopada 2006 r., IV SA/Wr 712/06, niepubl.

⁴³ Wyrok NSA w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 13 października 2003 r., II SA/Ka 1706/03, niepubl.

⁴⁴ M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wolter Kluwer, Warszawa 2008, s. 278; R. Raszevska-Skałecka, *Statut i Regulamin zakładu w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 196.

⁴⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 września 2008 r., II SAB/Bd 19/08.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2005 r., II SA/Wa 1539/05.

⁴⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SAB/Lu 8/09.

- zakres odpowiedzialności pracowników zatrudnionych na uczelni na podstawie umowy o pracę⁴⁸;
- kwestia posiadania (lub nie) przez rektora wyższej uczelni honorowego doktoratu⁴⁹.

Powyższe przykłady oczywiście nie wyczerpują pełnego katalogu rodzajów informacji publicznej, ponieważ każda indywidualna sprawa musi być rozpatrywana w kontekście konkretnego stanu faktycznego. W związku z powyższym należy przyjąć, że analizując sprawy z zakresu udip niezbędne jest odniesienie się do orzecznictwa nie tylko w dziedzinie szkolnictwa wyższego, ale również wszystkich organów, które powołane są do wykonywania zadań o charakterze publicznym. Tym samym można przyjąć, że zasadne wydaje się szerokie rozumienie źródeł informacji. Przemawia za tym coraz częściej stosowana zasada jawności i transparentności życia publicznego, co z pełnym przekonaniem odnieść należy także w stosunku do uczelni publicznych.

4. Formy udostępnienia informacji publicznej na uczelniach

W celu stworzenia realnej możliwości dostępu do informacji publicznej ważne jest skonstruowanie odpowiedniego trybu jego wykonywania, czyli takiego, który zapewniałby możliwie szybkie uzyskanie poszukiwanych informacji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony interesu publicznego oraz praw innych osób.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje cztery formy udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 7 są to:

- 1) ogłaszanie informacji publicznej, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (zwanym dalej BIP), o którym mowa w art. 8;
- 2) udostępnianie, o którym mowa w art. 10 i 11, tj. w centralnym repozytorium⁵⁰, na wniosek oraz w formie wyłożenia lub wywieszenia bądź poprzez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją;
- 3) wstępu na posiedzenia organów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia;

⁴⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 26 listopada 2009 r., III SAB/Lu 8/09.

⁴⁹ Postanowienie NSA oz. we Wrocławiu z 4 grudnia 2002 r., II SA/Wr 1186/02, niepubl.

⁵⁰ Zgodnie z nowym brzmieniem art. 10 ust. 1 ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195).

4) umieszczania informacji publicznych w centralnym repozytorium informacji publicznych, o którym mowa w art. 9b, zwanym dalej „centralnym repozytorium”⁵¹.

Kolejność określonych w art. 7 ust. 1 udip sposobów udostępniania informacji nie jest przypadkowa. Podstawowym źródłem informacji jest, określony w art. 8 udip, urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Wskazany przepis określa zakres przedmiotowy udostępnianych informacji oraz wskazuje, które podmioty są zobligowane do udostępniania informacji w biuletynie. Zasadność tezy o pierwszeństwie udostępnienia informacji w biuletynie potwierdza stanowisko sądu administracyjnego wyrażone w wyroku z 1 grudnia 2005 r.⁵² oraz w wyroku NSA z 20 listopada 2003 r.⁵³

Wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek udostępniania informacji w BIP jest realizowany przez tworzenie witryn internetowych zobowiązanych podmiotów. Wybór tej formy działania umożliwia maksymalizację kręgu podmiotów mogących zapoznać się z informacją. Co do zasady, dostęp do umieszczanych tam informacji jest łatwy, wygodny i powinien skutkować pozyskaniem aktualnych danych. Niestety informacje publikowane przez rządowe serwisy internetowe nie zawsze spełniają ustawowe obowiązki⁵⁴ i to nie tylko w Polsce⁵⁵.

Przytaczając art. 8 udip nie sposób nie odnieść go do uczelni publicznych. W związku z art. 4 ust. 1 pkt 5 udip, szkoły wyższe są zobligowane do udostępniania informacji publicznej w BIP, który powinien być zlokalizowany na portalu internetowym uczelni.

W celu sprawdzenia stanu faktycznego powyższych tez przeprowadziłem badanie na siedemdziesięciu trzech publicznych uczelniach⁵⁶. Spośród badanych placówek 85% prowadzi BIP. Jednakże nie wszystkie biuletyny spełniają wymogi określone w rozporządzeniu z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁵⁷ w związku z danymi, o których mowa w art. 6 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Najczęściej brak w nich danych o osobach odpowiedzial-

⁵¹ Pkt 4 w art. 7 ust. 1 wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195).

⁵² Wyrok WSA w Gdańsku z 1 grudnia 2005 r., II SA/Gd 436/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 161.

⁵³ Wyrok NSA w Warszawie z 20 listopada 2003 r., II SAB 372/03, Wok. 2004, nr 5, s. 33.

⁵⁴ Interpelacja nr 14494 z 8 lutego 2010 r. do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie dyskryminacji osób niewidzących przez administrację publiczną w ramach prowadzonych witryn internetowych.

⁵⁵ Zob.: <http://www.bakerlaw.ca/sites/bakerlaw/10.11.29%20FCC%20Jodhan%20Decision.pdf>.

⁵⁶ Badanie prowadzone pod kierownictwem dr hab. G. Szpor, prof. UKSW w ramach przygotowywanej pracy doktorskiej.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r., nr 10, poz. 68).

nych merytorycznie za obsługę biuletynu i możliwości kontaktu z nimi. Poza tym w trakcie badania dostrzeżono, że dużym problemem jest odszukanie wewnętrznie obowiązujących aktów prawnych, a dostęp do nich w niektórych przypadkach wymaga posiadania konta na portalu. W trakcie prowadzonych badań uwagę zwróciła także luka w strukturach uczelni, która powoduje, że w momencie wpłynięcia wniosku o udostępnienie informacji publicznej okazuje się, że nie wiadomo kto taki wniosek powinien rozpatrzyć pod względem formalnoprawnym. Z powyższych danych wynika, że sytuacja w omawianej materii nie jest zła, lecz brak w strukturze administracji publicznej organu, który pełniłby faktyczny nadzór nad dostępem do informacji publicznych, to wciąż interesujący obszar do publicznej dyskusji z „ustawodawcą”.

Art. 7 ust. 1 pkt 2 wprowadza zasadę, w związku z którą informacje podlegające niezwłocznemu udostępnieniu powinny zostać przekazane ustnie lub pisemnie także bez pisemnego wniosku. Istotne wydaje się, że ustawodawca dążył do możliwie najszerszego odformalizowania kwestii dostępu do informacji publicznej. Dlatego też w ustawie nie znajdziemy wzmianki ani o formie żądania, ani o organie administracji rządowej, który w rozporządzeniu przygotowałby wzór wniosku. W konsekwencji wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien zawierać co najmniej wskazanie:

- podmiotu, który ma udzielić informacji;
- żądanej informacji;
- sposobu i formy jej udzielenia;
- danych wnioskodawcy.

W tym przypadku należy zgodzić się z wyrokiem WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007 r.⁵⁸, który zwrócił uwagę, że niedopuszczalne jest ograniczenie możliwości udzielenia informacji publicznej tylko do sytuacji, gdy wniosek złożony jest pisemnie.

Bogate orzecznictwo oraz piśmiennictwo jednoznacznie wskazują, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w sposób bardzo lakoniczny reguluje postępowanie „wnioskowe”, czego skutkiem są liczne wątpliwości rozstrzygane przez sądy administracyjne.

Warte podkreślenia jest również to, że w związku z nowym brzmieniem art. 10 ust. 1 udip⁵⁹ pierwszeństwo przed trybem wnioskowym ma BIP oraz centralne

⁵⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2007 r., II SA/Rz 438/07, niepubl.

⁵⁹ Art 10 ust. 1 wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia opublikowania w Dzienniku Ustaw ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 204, poz. 1195).

repozytorium informacji publicznej. Jest to wyraźny sygnał, że informatyzacja państwa na stałe wpisała się w publiczny obrót informacją publiczną.

Kolejnym ze sposobów udostępniania informacji jest prawo wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 udip i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Artykuł ten należy odczytywać w związku z art. 18 udip, który wprowadza zasadę jawności i dostępności kolegialnych posiedzeń organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Efektywna realizacja tego sposobu dostępu do informacji wymaga precyzyjnego określenia w aktach wewnętrznych poszczególnych organów zasad wstępu na posiedzenia. Przyjęte rozwiązania muszą być zgodne z zasadami równości i niedyskryminacji.

Powyższy sposób dostępu do informacji nie ma bezpośredniego odzwierciedlenia w działalności uczelni publicznych. Mimo to warto w tym miejscu wskazać, że w trakcie prowadzonego badania⁶⁰ niektóre z serwisów internetowych szkół wyższych umożliwiają dostęp do pewnych danych tylko pracownikom dydaktycznym, administracyjnym oraz studentom. Sytuacja taka zmniejsza zaufanie do publicznych placówek szkolnictwa wyższego, jest sprzeczna z ogólnie przyjętą zasadą transparentności jednostek reprezentujących organy administracji publicznej, a w czysto praktycznym aspekcie zwiększa liczbę wniosków o udostępnienie informacji, które wpływają na uczelnie.

Ostatnia z dróg udostępnienia informacji publicznej zawiera się we wprowadzonym nowelizacją udip, pkt 4 art. 7 ust. 1. Mowa w nim o centralnym repozytorium informacji publicznej. Więcej szczegółów w tej materii dostarczają art. 9a i 9b udip, z których dowiadujemy się, że centralne repozytorium zawiera w sobie „zasoby informacyjne”, które pozwalają na ich ponowne wykorzystanie. Z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszej publikacji, należy odnieść się do treści art. 9a ust. 2 pkt 7, który wyłącza uczelnie wyższe z podmiotów zobowiązanych do przekazania posiadanego zasobu informacyjnego do centralnego repozytorium, a także do systematycznego jego weryfikowania i aktualizowania.

Podsumowując wszystkie formy udzielania informacji publicznej należy stwierdzić, że tylko dwie (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 udip) mają zastosowanie w działalności uczelni publicznych. Jednakże brak zharmonizowanej polityki postępowania w tej dziedzinie, a także pewnego rodzaju dowolność w interpretacji przepisów udip powoduje, że uczelnie nie dysponują spójną koncepcją podejścia do tak istotnego zagadnienia, jakim jest dostęp do informacji publicznej. Z punktu widzenia

⁶⁰ Badanie prowadzone pod kierownictwem dr hab. G. Szpor, prof. UKSW w ramach przygotowywanej pracy doktorskiej.

praktyków i teoretyków zajmujących się informacją publiczną, warto rozważyć pomysł stworzenia kodeksu dobrych praktyk, który pomógłby w ujednoczeniu omawianych procesów.

5. Informacja publiczna w szkolnictwie wyższym

W ramach dyskusji dotyczącej ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego niektórzy politycy twierdzą, że: „to, co powstaje za publiczne pieniądze jest własnością publiczną, a więc także tych, którzy chcą z tego korzystać w sposób wybrany przez siebie”⁶¹. Tak odważna deklaracja wzbudziła wielkie poruszenie w środowisku organizacji pozarządowych⁶², co w czasie prowadzonych prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁶³ stało się istotnym wątkiem.

Gdyby wykładnia przepisów udip sprowadzała się do zacytowanego fragmentu wypowiedzi, to pewnie wyroki sądów administracyjnych nie stanowiłyby podstawy w stosowaniu przepisów omawianej regulacji. Niestety rzeczywistość jest zgoła inna i – co należy wyraźnie podkreślić – uczelnie również mają w niej stałe miejsce.

Realizując misję tworzenia i upowszechniania wiedzy, szkoły wyższe mają ogromny wpływ na osiągnięcie narodowych celów społecznych i gospodarczych. Niezbędnym elementem do osiągnięcia tych celów jest właściwe gospodarowanie informacją, która odgrywa zasadniczą rolę w społeczeństwie informacyjnym. Z uwagi na charakter prowadzonej działalności, uczelnie publiczne dysponują informacjami, danymi i dokumentami stanowiącymi informację publiczną.

Zagadnienia dotyczące informacji publicznej na uczelniach mają kilka różnych aspektów, które jedynie w pełnej harmonii pozwolą na pełną realizację konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP). Najważniejsze wydaje się dość szeroko omówione tło formalnoprawne, które ma bezpośrednie przełożenie na stosowanie przepisów udip. Bogate orzecznictwo sądów administracyjnych jest nieocenionym narzędziem przy wykładni przepisów,

⁶¹ Prezes Rady Ministrów - Donald Tusk spotkał się z przedstawicielami organizacji pozarządowych, blogerami i przedsiębiorcami branży internetowej. Tematem rozmowy było m.in. wykorzystanie informacji publicznej, blokowanie stron internetowych, retencja danych telekomunikacyjnych oraz regulacje dotyczące mediów internetowych. Materiał video dostępny jest pod adresem: http://www.youtube.com/watch?v=3f8nLz94oQ8&feature=player_embedded.

⁶² Zob.: <http://prawo.vagla.pl/node/9433>.

⁶³ Zob.: http://bip.mswia.gov.pl/portal/bip/218/19805/Projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_o_dostepie_do_informacji_publicznej_oraz_niektor.html; <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/poskomprocall?OpenAgent&6&4434>.

które – jak już wcześniej podkreślano – mają w niektórych przypadkach charakter ogólny i otwarty. Niemniej jednak na publicznych uczelniach ciąży obowiązek podejmowania działań na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), dlatego wszelkie podejmowane czynności muszą być w zgodzie z zasadą legalizmu.

Sfera prawna dostępu do informacji publicznej jest w ścisłej korelacji z kwestiami organizacyjnymi. Do wykonywania jakichkolwiek czynności niezbędni są ludzie, a najlepiej gdyby były to osoby posiadające wiedzę z takich dziedzin i gałęzi prawa, jak: postępowanie administracyjne, ochrona danych osobowych, informatyzacja administracji publicznej i przede wszystkim wiedza z zakresu prawa do informacji publicznej. Zważywszy na standardy zakorzenione w podejściu do zarządzania kadrami, a zwłaszcza pracownikami administracyjnymi w szkolnictwie wyższym, można podać w wątpliwość, czy wymienione i zarazem pożądane umiejętności są w posiadaniu zatrudnionych osób. Stworzenie systemu, który kompleksowo regulowałby przepływ informacji publicznych w podmiotach będących w ich posiadaniu, powinno być słusznym kierunkiem obranym przez uczelnie publiczne. Prowadzenie aktualnych BIP, terminowe odpowiadanie na wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz pozostałe czynności w tym zakresie, to wyzwanie przede wszystkim organizacyjne. Dlatego nowelizacja ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz implementacja do polskiego porządku prawnego przepisów o *re-use*, to szanse na zmianę oblicza braku korzystania z prawa do informacji publicznej w szkołach wyższych. Dla potwierdzenia zaprezentowanych poglądów warto chociażby przywołać wynik uzyskany w przywołanym już wcześniej badaniu, zgodnie z którym, ok. 26% uczelni pozostawiło wnioski lub e-maile bez rozpatrzenia. Tym samym zasadność głoszonych postulatów wydaje się być w pełni słuszną i oby dostrzeżone mankamenty zostały właściwie zanalizowane, a w konsekwencji usunięte.

Tematyka informacji publicznej to obszar istotny nie tylko z uwagi na publiczne i cenne zasoby informacyjne, lecz także ze względu na stale rosnącą wartość gospodarczą tego dobra niematerialnego. Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że rynek informacji publicznych w Unii Europejskiej wyceniany był w 2010 r. na ok. 32 miliardy euro⁶⁴. Tendencja rosnąca będzie miała bezpośrednie przełożenie na rynek aplikacji do telefonów komórkowych wykorzystujących informacje publiczne, którego wartość przewiduje się w 2013 r. na ok. 15 miliardów euro⁶⁵. Ekonomiczny charakter informacji publicznych to wyzwanie dla wszystkich publicznych instytucji. Jest to tendencja stale postępująca i – jak się wydaje – nieodwracalna. Mimo ściśle dydaktyczno-badawczej misji, którą realizuje szkolnictwo wyższe, nie sposób

⁶⁴ Zob. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/economic_analysis/index_en.htm.

⁶⁵ K. Izdebski, *Uwolnić dane publiczne*, „IT w administracji” 2010, nr 11, s. 46.

nie poświęcić bacznej uwagi wskazanym problemom, które trapią społeczeństwo informacyjne. Działalność publicznych szkół wyższych powinna przede wszystkim posiadać czynnik interdyscyplinarnego podejścia do zmieniającego się otoczenia, które coraz częściej jest dalece z informatyzowane. Dlatego też każdy podmiot dysponujący informacjami publicznymi powinien mieć na względzie doniosłość zasad transparentności i jawności życia publicznego, bo dzięki takiemu podejściu dane wyprodukowane przez organy administracji publicznej staną się towarem powszechnym, a nie deficytowym.

Podsumowanie

Prawo dostępu do informacji publicznej ma zasadnicze znaczenie we współczesnym państwie demokratycznym, którego jedną z cech jest silne, zorganizowane i świadome swoich praw społeczeństwo obywatelskie. Działania publicznych szkół wyższych to jedno z wielu obszarów zainteresowań ludzi, którzy chcą wiedzieć, jak wydatkowane są środki publiczne w dysponujących nimi instytucjach. Problemy w dostępie do informacji publicznej pojawiają się także na uczelniach. Mają one charakter zarówno organizacyjny, prawny, jak i funkcjonalny. Opierając się na zaprezentowanej analizie stanu prawnego należy przyjąć, że państwowe szkoły wyższe wykonują zadania publiczne i co za tym idzie – spełniają podmiotowe przesłanki konieczne do zastosowania przepisów ustawy z 6 września 2001 r. Szerokie rozumienie źródeł informacji wymaga większego zaangażowania w realizację obowiązków, wynikających z przytoczonej regulacji, przez podmioty do tego zobligowane, do których – jak już wcześniej stwierdzono – należą uczelnie publiczne. Z uwagi na możliwość ponownego wykorzystania informacji z sektora publicznego oraz dążenia do transparentności życia publicznego, system szkolnictwa wyższego wymaga przeprowadzenia analizy zasobów informacyjnych i wypracowania modelu dostępności do nich. Do skutecznego przeprowadzenia tego procesu niezbędne wydaje się wypracowanie metodyki działania, będącej wspólnym mianownikiem łączącym wszystkich uczestników procesów zachodzących w szkolnictwie wyższym.

The activity of public universities in the context of the open access to public information

As a result of continuous technological development, information has become one of the basic factors of production. Therefore, the right of access to public information plays an essential role in modern state, an inseparable element of which is the information society. The increase in civic awareness is the reason why the individual recipients of rights in the fields of education, culture and other aspects of life, more often and more effectively assert their implementation. They also search for instruments that enable them to control the fulfillment of the duties of public institutions and the way the public funds are spend.

Public universities, as entities that carry out public tasks, are an important element of education in a democratic state of law. In their statutory activities tertiary schools implement the mission of conveying knowledge to all who exhibit such a need. The activities of universities are financed from the state budget, thus the access to information about the application of the principle of legality, reliability and usefulness is so important. Transparency of the processes carried out in these institutions has become the starting point in this publication.

Public information, as a common good of civilized societies, is a set of rights but also responsibilities which rest on the public administration and citizens. Reasonable use of available forms of transparency within public entities' activities is a challenge in legal and organizational terms, which I will try to show in this publication. I will present an analysis of issues, based on a conducted survey, established case law and doctrine of ideas, that require close attention from legislators and a wide range of actors involved in the problem of access to public information.

L'activité des universités publiques dans le contexte de l'accès universel à l'information publique

A la suite du progrès technique continu, l'information est devenue l'un des facteurs fondamentaux de la production. Par conséquent, le droit d'accès à l'information publique joue un rôle essentiel dans l'Etat moderne, dont l'élément indissociable est la société de l'information. Grâce à la montée de la conscience civique, les bénéficiaires des droits à l'éducation, la culture et d'autres aspects de la vie font valoir plus souvent et plus efficacement leur mise en œuvre et cherchent des instruments qui leur permettent de contrôler les institutions publiques dans

l'accomplissement des tâches fixées par la loi et dans la façon de dépenser les fonds publics.

Les universités publiques, comme les entités qui effectuent des tâches publiques, sont un élément essentiel du système d'éducation dans un Etat démocratique de droit. Dans leurs activités statutaires elles incarnent la mission de transmettre des connaissances à tous ceux qui présentent un tel besoin. Puisque l'activité des universités est financée par le budget de l'Etat, l'accès à l'information sur l'application du principe de légalité, fiabilité et utilité est tellement important. La transparence des processus dans ces institutions est devenue le point de départ dans cet article.

L'information publique, comme le bien commun des sociétés civilisées, est un ensemble de droits, mais aussi des responsabilités qui reposent sur l'administration publique et les citoyens. L'utilisation raisonnable des formulaires disponibles sur la transparence des activités des entités publiques est un défi en termes juridiques et organisationnels, c'est ce que je vise à montrer dans cette publication. En se référant à l'enquête menée, la jurisprudence bien établie et la doctrine des idées, je présente l'analyse des questions qui nécessitent une attention particulière des législateurs et un large éventail d'acteurs impliqués dans le problème de l'accès à l'information publique.