

Dominika Zawacka-Klonowska

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

d.zk@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3434-0129>

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 maja 2023 r., II SA/OI 235/23

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2024.016>

Tezy:

1. Organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹.
2. Dyrektor szkoły niepublicznej nie jest organem władzy publicznej ani organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, co oznacza, że od jego decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie odwołanie do organu wyższego stopnia.
3. Spółka z o.o. będąca organem prowadzącym szkołę niepubliczną nie jest uprawniona do rozpatrzenia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*.

* Tezy sformułowane przez autorkę glosy.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej lub u.d.i.p.

1. Wprowadzenie

Komentowany wyrok² dotyczy istotnej kwestii, jaką jest określenie procedury zaskarżenia decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej. Głosowany wyrok odnosi się do praktycznego zagadnienia, jaką pozycję ustrojową zajmuje ów dyrektor, jak również konieczności oceny, czy od zapadłego rozstrzygnięcia o odmowie udostępnienia informacji publicznej służy wnioskodawcy odwołanie, czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Co prawda analizowany wyrok traktuje o decyzji administracyjnej wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej, jednak poruszony w sprawie problem drogi zaskarżenia decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej ma szerszy charakter. Sądy administracyjne zajmowały się podobnymi sprawami dotyczącymi tzw. nietypowych podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, zwłaszcza kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, chociażby sprawą pozycji ustrojowej kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej³, Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Infrastruktury⁴ czy kierownika ogrodu zoologicznego będącego jednostką budżetową miasta⁵.

2. Stan faktyczny

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie rozpatrywał skargę na decyzję administracyjną wydaną w toku procedury instancyjnej przez spółkę z o.o. działającą jako organ odwoławczy od wydanej wcześniej decyzji administracyjnej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej przez dyrektora szkoły niepublicznej, której organem prowadzącym jest rzeczona

² Według informacji z CBOSA głosowany wyrok jest nieprawomocny – stan na 25 września 2023 r.

³ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 1722/16, CBOSA.

⁴ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OW 26/18, CBOSA.

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 czerwca 2021 r., II SAB/Po 9/21, CBOSA.

spółka z o.o. W skardze podniesione zostały zarzuty naruszenia art. 61 Konstytucji RP⁶ polegające na ograniczeniu prawa dostępu do informacji publicznej oraz naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 u.d.i.p. poprzez błędne uznanie, że wnioskowana informacja wyczerpuje znamiona informacji przetworzonej, a także zarzut prowadzenia postępowania w sposób przewlekły. Zgodnie z dyspozycją art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami powołanymi w skardze, jak również nie jest związany podstawą prawną powołaną przez skarżącego. To oznacza, że do zadań sądu należy sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny jest zgodny z przepisami prawa materialnego, jak również sprawdzenie, czy przy jego wydawaniu nie zostały naruszone przepisy procesowe, które powodowałyby konieczność jego uchylecia lub stwierdzenia nieważności⁸.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji administracyjnej wydanej przez sp. z o.o., niezależnie od podniesionych zarzutów, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. orzekł jej nieważność, uznając, że akt ten został wydany bez podstawy prawnej, z rażącym naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, co nie zostało podniesione przez skarżącego ani reprezentującego go profesjonalnego zastępcę procesowego w skardze na tę decyzję. Istotą rozpatrywanego zagadnienia stała się zatem odpowiedź na pytanie, jaki środek odwoławczy służy wnioskodawcy od decyzji administracyjnej wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, a co za tym idzie – określenie pozycji ustrojowej owego dyrektora po-

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946, dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.p.s.a.

⁸ Art. 145 § 1 ust. 1 i 2 p.p.s.a.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

przez wskazanie, do jakiego kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 4 u.d.i.p. się zalicza.

3. Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej

Na mocy art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatele mają prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, jak również innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zagadnienie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zostało doprecyzowane i rozszerzone na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, konkretnie w art. 4 ust. 1 i 2. Należą do nich:

1. organy władzy publicznej,
2. organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
3. podmioty reprezentujące zgodnie z przepisami odrębnymi Skarb Państwa,
4. podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
5. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym,
6. osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów,

7. reprezentatywne organizacje związkowe w rozumieniu art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹⁰,
8. reprezentatywne organizacje pracodawców w rozumieniu art. 24 ust. 2 u.R.D.S. oraz
9. partie polityczne.

W glosowanym wyroku Sąd słusznie podniósł, że zadania publiczne stanowią znacznie szerszą kategorię pojęciową niż zadania władzy publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny (I OSK 851/10) stoi na stanowisku, że pojęcie „zadania publiczne” z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jest szersze od pojęcia „zadania władzy publicznej” w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP. Terminy te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, gdyż zadania władzy publicznej w przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania takie zostały powierzone na podstawie konkretnych i wyrażonych unormowań ustawowych. Użyte w art. 4 u.d.i.p. pojęcie „zadanie publiczne” ignoruje element podmiotowy i oznacza, że takie zadania mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Zadania publiczne w takim znaczeniu charakteryzują się powszechnością i użytecznością dla ogółu, a także sprzyjają osiągnięciu celów określonych w ustawie zasadniczej i u.d.i.p., a ich wykonywanie zawsze wiąże się z realizacją publicznych praw podmiotowych obywateli¹¹. W wyroku z dnia 21 października 2022 r. (III OSK 4468/21) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że to, czy dany podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, zdeterminowane jest wcześniejszym ustaleniem, czy jego działalność odpowiada ustawowemu kryterium „wykonywania zadań publicznych”. Pojęcie zadań publicznych jest pojęciem prawniczym. W doktrynie prawa trafnie przyjmuje się, że zadania publiczne rozumiane jako zadania kierowane przez prawodawcę do organów administrujących to

¹⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2232, dalej: u.R.D.S.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2018 r., I OSK 1484/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2022 r., III OSK 247/22, CBOSA.

normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa, za pomocą wyznaczonych środków i form działania, jako normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie wyznaczonych środków. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a także wyrazem zasady subsydiarności i wymaganego przez tę zasadę zbliżania administracji do obywatela jest prywatyzacja zadań publicznych, która polega m.in. na tym, że zadania te – zachowując swój publiczny charakter – wykonywane są przez inne podmioty niż podmioty władzy publicznej¹².

4. Dyrektor szkoły niepublicznej jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym

Zadania publiczne służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, realizują interes społeczny i zachowują swój publiczny status, także w przypadku, gdy w drodze prywatyzacji zadań publicznych zostały przeniesione z podmiotów publicznych, które niejako tradycyjnie je wykonywały, na podmioty prawa prywatnego, w coraz większym stopniu współdziałające w wykonywaniu administracji publicznej¹³. Szkoła niepubliczna, która na mocy art. 8 w zw. z art. 168 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹⁴ może być zakładana przez osoby prawne i osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu szkół i placówek, niewątpliwie wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej polegające na świadczeniu usług oświatowych i edukacyjnych. W tym miejscu nie sposób nie odnieść się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który orzekł, że „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicz-

¹² Wyrok NSA z dnia 21 października 2023 r., III OSK 4468/21, CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 maja 2023 r., II SA/OI 235/23, CBOSA.

¹⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 737, dalej: Pr.o.

nych, 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 ostatecznym 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 publicznych¹⁵.

Szkoła niepubliczna działa na podstawie statutu, który nadaje jej organ prowadzący¹⁶, a jednym z jego obligatoryjnych elementów jest wskazanie wewnętrznych organów szkoły oraz zakresu ich zadań¹⁷. Ustawa Prawo oświatowe w żadnym ze swoich przepisów nie przesądza, że obowiązkowo podmiotem kierującym szkołą niepubliczną musi być dyrektor, jednak w różnych artykułach odnosi się wprost do takiej funkcji, np. w art. 37 ust. 1 Pr.o. mowa jest o tym, że dyrektor szkoły niepublicznej może zezwolić w drodze decyzji na spełnianie obowiązków edukacyjnych poza szkołą, art. 68 ust. 2 Pr.o. stanowi, że dyrektor szkoły niepublicznej może wydać decyzję w przedmiocie skreślenia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły, z kolei zgodnie z dyspozycją art. 115 ust. 1 Pr.o. dyrektor szkoły niepublicznej może wydać decyzję odmawiającą nadania indywidualnego programu lub toku nauki.

Przyznanie dyrektorowi szkoły niepublicznej możliwości załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych sprawia, że dyrektor szkoły niepublicznej staje się organem administracji publicznej, ale nie w znaczeniu ustrojowym, lecz funkcjonalnym. „Od organów w znaczeniu ustrojowym odróżnia się organy w znaczeniu funkcjonalnym, których tylko określony wycinek zadań polega na wykonywaniu działalności administracyjnej”¹⁸. Osoba kierująca szkołą niepubliczną, wykonując zadania z zakresu administracji publicznej, pozostaje podmiotem prywatnym. Należy jednak pamiętać, że w aspekcie funkcjonalnym

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1630/11, CBOSA.

¹⁶ Art. 172 ust. 1 Pr.o.

¹⁷ Art. 172 ust. 2 pkt 3 Pr.o.

¹⁸ K. Glibowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 30–31.

ma ona charakter podmiotu administrującego i w takim zakresie staje się podmiotem administrującym oraz elementem funkcjonalnego rozumienia administracji publicznej¹⁹.

Organy administracji publicznej można zdefiniować jako podmioty należące do struktury administracji publicznej (organy w znaczeniu ustrojowym), jak również nienależące do struktury administracji publicznej (organy w znaczeniu funkcjonalnym), które jednak posiadają przyznane im przepisami prawa administracyjnego procesowego lub materialnego kompetencje do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych w formie decyzji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym²⁰. Jakub Szremski zaproponował podział organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym na trzy kategorie: podmioty państwowe, podmioty *quasi*-państwowe oraz podmioty prywatne²¹. W myśl tej klasyfikacji dyrektor szkoły niepublicznej pełni funkcję organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym należącym do trzeciej grupy wyodrębnionych podmiotów, ale tylko wówczas, gdy na mocy prawa został upoważniony do wydawania aktów administracyjnych. Powyżej powołane przykłady przepisów z ustawy Prawo oświatowe wskazują, że dyrektor szkoły niepublicznej został wyposażony w możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej na drodze wydawanych przez siebie decyzji administracyjnych. Jak słusznie zauważył Sąd w glosowanym wyroku, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, istotą pojęcia organu w znaczeniu funkcjonalnym jest to, że administrowanie zostało powierzone podmiotowi niebę-

¹⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 536.

²⁰ W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 49–66; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 125–129; J. Niczyporuk, *Koncepcja organu administracji publicznej z perspektywy kodyfikacyjnej*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018, s. 235–242.

²¹ Zob. J. Szremski, *Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym – próba klasyfikacji*, „Młody Jurysta” 2020, nr 3, s. 3–20.

dającym organem w znaczeniu ustrojowym, dany podmiot pełni rolę organu administracji w znaczeniu funkcjonalnym wyłącznie w zakresie, w jakim temu podmiotowi powierzono rozstrzygnięcie spraw indywidualnych albo innych spraw z zakresu administracji publicznej, a do decyzji ustawodawcy należy kwestia, czy i w jakim zakresie można powierzyć podmiotowi spoza aparatu administracji publicznej rozstrzygnięcie spraw administracyjnych²².

W sprawie rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie niepubliczne liceum zostało założone przez spółkę z o.o., a więc prywatną osobę prawną. Dyrektor szkoły niepublicznej – która to szkoła jest podmiotem prawa prywatnego – realizującej zadania z zakresu administracji publicznej przekazanych w drodze tzw. prywatyzacji zadań publicznych, nie mógł zostać uznany za organ władzy w rozumieniu u.d.i.p., a jedynie za organ w znaczeniu funkcjonalnym. Szkoła niepubliczna będąca podmiotem prawa prywatnego może korzystać z dotacji publicznych, co sprawia, że w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania takich informacji na gruncie przepisów u.d.i.p. Ta kwalifikacja dyrektora szkoły niepublicznej, wykonującego jednak w pewnym zakresie zadania administracji publicznej, ma ważne implikacje procesowe na tle u.d.i.p.

5. Postępowanie odwoławcze od decyzji administracyjnej wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej odmawiającej udostępnienia informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej różnicuje sposób zażalania decyzji administracyjnych odmawiających udostępnienia informacji publicznej wnioskodawcy w zależności od tego, kto taką decyzję wydał. Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy pu-

²² Wyrok NSA z dnia 17 marca 2023 r., III OSK 2524/21, CBOSA.

blicznej następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie. Odwołanie to rozpatrywane jest w terminie 14 dni²³. W świetle art. 17 ust. 1 i 2 u.d.i.p. organy zobowiązane do udostępniania informacji publicznych niebędące organami władzy publicznej odmawiają udostępnienia wnioskowanych informacji na drodze decyzji administracyjnej, od której jednak nie przysługuje odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Taki zabieg legislacyjny wynika bezpośrednio z celu przyjęcia całej ustawy, czyli zapewnienia dostępu do informacji publicznej nie tylko w zakresie, w jakim pozostaje ona w dyspozycji organów władzy publicznej²⁴. Rozwiązanie to ma zapewnić osobom zainteresowanym jak najszerszą możliwość dostępu do informacji publicznej także wtedy, gdy jest ona w posiadaniu podmiotów innych niż administracja publiczna²⁵.

Artykuł 17 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza tryb odwoławczy od decyzji wydawanych przez podmioty niebędące organami władzy publicznej, a zatem wnioskodawca nie ma możliwości złożenia odwołania od decyzji do organu wyższego stopnia na drodze procedury instancyjnej. Środkiem prawnym, którym dysponuje, jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy składany do podmiotu, który wydał decyzję odmowną. Rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić w terminie 14 dni²⁶. Wyłącznie ten podmiot posiada kompetencje do jego rozpatrzenia i tym samym wydania decyzji administracyjnej.

Sąd w komentowanym wyroku trafnie orzekł, że spółka z o.o., będąca organem prowadzącym szkołę niepubliczną, nie posiada uprawnień do rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej przez dyrektora tej szkoły na kanwie u.d.i.p., gdyż dyrektor nie jest organem władzy publicznej, lecz organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Od decyzji wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej, który na gruncie ustawy o dostępie do in-

²³ Art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.

²⁴ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 251.

²⁵ P. Szustakiewicz, w: M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 17, Legalis.

²⁶ Art. 17 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.

formacji publicznej traktowany jest jako organ w znaczeniu funkcjonalnym, nie przysługuje odwołanie, a niedewolutywny środek w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Gdyby dyrektor szkoły niepublicznej był organem władzy publicznej, wówczas do wydanej przez niego decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej miałyby zastosowanie ogólne reguły k.p.a., skutkujące uprawnieniem do złożenia odwołania od decyzji do organu wyższej instancji zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

W myśl art. 17 ust. 1 u.d.i.p. do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej niebędących organami władzy publicznej stosuje się odpowiednio przepisy art. 16 u.d.i.p. To oznacza, że do wydanych przez te podmioty decyzji odmawiających udostępnienia informacji mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nieposiadający dewolutywnego charakteru ma zapewnić możliwość dwukrotnego rozpoznania kwestii udostępnienia informacji publicznej²⁷. Przedmiotowy wniosek powinien być rozpatrzony przez dyrektora szkoły niepublicznej w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Co do innych kwestii związanych z procedurą rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 127–140 k.p.a., z wyjątkiem tych instytucji, które związane są z dewolutywnością odwołania, których to cech nie posiada rzeczony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to, że nie będą miały zastosowania przepisy odnoszące się do: pośredniego trybu wnoszenia środka odwoławczego²⁸, przekazania akt sprawy organowi wyższego stopnia²⁹ oraz uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi niższego stopnia³⁰.

W komentowanej sprawie dyrektor szkoły niepublicznej, odmawiając udostępnienia informacji publicznej, błędnie pouczył wnio-

²⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, w: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, komentarz do art. 17, pkt 2, teza 6, Warszawa 2023, Lex.

²⁸ Art. 129 § 1 k.p.a.

²⁹ Art. 133 k.p.a.

³⁰ Art. 138 § 2 k.p.a.

skodawcę o prawie wniesienia odwołania od jego decyzji do organu wyższego stopnia, gdyż w tej sytuacji zastosowanie miał art. 17 ust. 2 u.d.i.p., który jasno stanowi, że od takiej decyzji wnosi się wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Co istotne, w przedmiotowej sprawie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy nie stanowiły jedyne­go możliwego do zastosowania środka prawnego. Zgodnie z dyspozycją art. 52 § 3 p.p.s.a., jeżeli adresatowi decyzji administracyjnej przysługuje prawo wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, może on wnieść bezpośrednio skargę na decyzję administracyjną do sądu administracyjnego bez konieczności wcześniejszego wnioskowania o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Spółka z o.o. działająca jako organ wyższego stopnia wydała decyzję administracyjną utrzymującą w mocy decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej wydaną przez dyrektora niepublicznego liceum. W świetle opisanych wyżej okoliczności organ prowadzący nie posiadał kompetencji ogólnej do wydania aktu administracyjnego, a wydana przez niego decyzja administracyjna nie miała podstawy prawnej, co powodowało konieczność stwierdzenia jej nieważności, co zresztą uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. Z powodu stwierdzonych uchybień formalnych Sąd nie mógł wypowiedzieć się na temat zasadności odmowy udostępnienia informacji publicznej, a dyrektor niepublicznego liceum został zobowiązany do poprawnego pouczenia o możliwości wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz prawie zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego.

6. Uwagi podsumowujące

Należy zgodzić się z postawionymi na samym początku tezami wynikającymi z głosowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który stwierdził, że okoliczność, iż organem prowadzącym szkołę niepublicznej jest spółka z o.o., przemawia przeciwko uznaniu dyrektora takiej szkoły za organ władzy publicznej. Niepubliczna szkoła ponadpodstawowa jest podmiotem prawa prywatnego, która realizuje zadania publiczne i może

korzystać z dotacji publicznych, z tego też powodu jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej w myśl art. 4 u.d.i.p. Pomimo posiadania uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych dyrektor szkoły niepublicznej nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, a jedynie organem w znaczeniu funkcjonalnym. Z tego powodu od decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub bezpośrednio skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a nie odwołanie od decyzji. Jest to istotne z punktu widzenia właściwości organu do zajęcia się indywidualną sprawą administracyjną na tle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, które – jak widać – wciąż rodzą problemy interpretacyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych.

STRESZCZENIE

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Olsztynie z dnia 4 maja 2023 r., II SA/Ol 235/23

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 maja 2023 r. (II SA/Ol 235/23) orzekł, że organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, spełniając przesłanki zawarte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, jest obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. W głosowanym wyroku Sąd słusznie stwierdził, że dyrektor szkoły niepublicznej nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, lecz organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Ponadto dyrektor szkoły niepublicznej nie jest organem władzy publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, co oznacza, że od jego decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej nie przysługuje odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tym samym Sąd uznał wydaną przez organ założycielski decyzję administracyjną za rażąco naruszającą prawo i wydaną bez podstawy prawnej, gdyż nie był on uprawniony do rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej przez dyrektora szkoły niepublicznej.

Słowa kluczowe: organ administracji publicznej; organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym; dyrektor szkoły niepublicznej;

dostęp do informacji publicznej; wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy; odwołanie od decyzji administracyjnej

SUMMARY

Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court in Olsztyn of 4 May 2023, II SA/OI 235/23

The Provincial Administrative Court in Olsztyn, in the judgment of 4 May 2023, II SA/OI 235/23, ruled that the public administration body in the functional sense, meeting the conditions contained in the Act of September 6, 2001 on access to public information, is obliged to provide public information. In the commented (gloss) judgment, the Court rightly stated that the principal of a non-public school is not a public administration body in the systemic sense, but a public administration body in the functional sense. In addition, the headmaster of a non-public school is not a public authority within the meaning of the Act on Access to Public Information, which means that his decision refusing to disclose public information cannot be appealed, only a request for reconsideration of the case. Thus, the Court recognized the administrative decision issued by the founding body as grossly infringing the law and issued without a legal basis, as it was not entitled to consider an appeal against the decision issued by the headmaster of a non-public school.

Keywords: public administration body; public administration body in the functional sense; principal of a non-public school; access to public information; application for reconsideration of the case; appeal against an administrative decision

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Legalis.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.

- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Niczyporuk J., *Koncepcja organu administracji publicznej z perspektywy kodyfikacyjnej*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Szremski J., *Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym – próba klasyfikacji*, „Młody Jurysta” 2020, nr 3.
- Stahl M., *Podmioty administrujące*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

