



VII.6060.34.2016.GZ

**Naczelny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem:

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Strona:

Organ: Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie
(*adresy w aktach sprawy*)

Sygn. akt II SAB/Wa 427/16

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2016 r.
(sygn. akt II SAB/Wa 427/16)

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 i art. 173 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.)

zaskarżam

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 427/16), doręczony stronie w dniu 22 sierpnia 2016 r., w części oddalającej skargę na bezczynność Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie w

przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 30 października 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej, obejmującej pkt. 2 tego wniosku, tj. udostępnienie przekazania treści procedury przygotowania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz ekstremistycznych obowiązującej dla arkuszy egzaminacyjnych opracowanych na potrzeby egzaminów maturalnych w 2015 r.

Na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.; dalej jako: u.d.i.p.) poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że żądane przez skarżącego dokumenty w pkt. 2 wniosku nie mają charakteru informacji publicznej;
2. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 § 1 p.p.s.a. poprzez niestwierdzenie, że w sprawie doszło do bezczynności organu, mimo że organ nie podjął działań, do których był zobowiązany w oparciu o przepisy u.d.i.p., co skutkowało oddaleniem skargi na bezczynność.

Na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w zaskarżonej części i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi.

Równocześnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

UZASADNIENIE

I.

1. Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. akt II SAB/Wa 427/16) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na bezczynność Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie w przedmiocie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku, pismem z dnia 30 października 2015 r., uzupełnionym w dniu 10 listopada 2015 r., zwrócił się z wnioskiem do Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie (dalej jako: CKE), na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

W pkt. 2 swojego wniosku skarżący wystąpił do CKE z prośbą o przekazanie treści procedury przygotowania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz eksternistycznych obowiązującej dla arkuszy egzaminacyjnych opracowanych na potrzeby egzaminów maturalnych w 2015 r. (dalej jako: procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych).

CKE w Warszawie pismem z dnia 12 listopada 2015 r. poinformowała wnioskodawcę, że procedura egzaminów zewnętrznych stanowi wewnętrzną instrukcję odnoszącą się do przygotowywania materiałów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów i nie jest dokumentem urzędowym i w związku z tym nie stanowi informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił zdanie CKE w zakresie, w jakim procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych stanowi wewnętrzną instrukcję odnoszącą się do przygotowywania materiałów służących do przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

2. Uzasadnienie skierowania skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości tych Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli. W kontekście sprawy błędne, w ocenie Rzecznika, stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej uzasadnia skierowanie skargi kasacyjnej przez Rzecznika.

Na marginesie warto wskazać, iż problematyka równego dostępu do edukacji, w tym przeprowadzania egzaminów zewnętrznych jest przedmiotem uważnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich od 10 lat. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie

z dnia 6 lutego 2015 r. „System egzaminów zewnętrznych w oświacie” (nr ewid. 200/2014/P/14/022/KNO), jednym z podstawowych warunków właściwego pomiaru wyników nauczania jest określenie precyzyjnych standardów i procedur konstrukcji narzędzi egzaminacyjnych (testów). NIK wskazała również, że przyjęty sposób przygotowania testów przez CKE nie był w pełni rzetelny, a procedury powyższe nie były recenzowane wewnątrz i zewnątrz.

II.

Podkreślić trzeba, że z beczynnością mamy do czynienia, gdy organ bądź podmiot zobowiązany do podjęcia określonych czynności z zakresu administracji publicznej, tego nie czyni. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoznanie każdej sprawy o beczynność jest dwuetapowe: po pierwsze, wymaga każdorazowo ustalenia, czy wnioski o udostępnienie informacji zawiera w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu u.d.i.p. Tym samym, aby mogło dojść do rozstrzygnięcia sprawy o beczynność na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, warunkiem niezbędnym jest dokonanie za każdym razem kwalifikacji wniosku pod kątem, czy zawiera w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (patrz: wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 223/10). Dopiero merytoryczna ocena żądania strony przez pryzmat u.d.i.p. pozwala stwierdzić, czy w sprawie o beczynność ma zastosowanie przedmiotowa ustawa. Po dokonaniu tej analizy można przejść do drugiego etapu, to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje beczynność konkretnego organu. Dwuetapowość spraw o beczynność w zakresie informacji publicznej przesądza o specyfice tych spraw.

1. Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej

W niniejszej sprawie pismem z dnia 30 października 2015 r., uzupełnionym w dniu 10 listopada 2015 r., wystąpił do Dyrektora CKE o udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności wymienione w ust. 1 pkt 1-5 ustawy, będące w posiadaniu takich informacji.

Nie ma więc wątpliwości, że Dyrektor CKE jest organem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej zgodnie z u.d.i.p., co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w niniejszej sprawie. Świadczy o tym przede wszystkim zakres zadań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej określony w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.), które są zadaniami publicznymi oraz dysponowanie majątkiem publicznym - jako państwowa jednostka budżetowa - wynikające z art. 9d ust. 7 ww. ustawy (art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

2. Wnioskowana informacja

Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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 mieniem Skarbu Państwa. Zasada jawności działania organów państwa, nazywana niekiedy „przejrzystością administracji”, jest uważana za jedną z fundamentalnych wartości państwa prawa, warunek efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego (T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7-10).

Ponadto, art. 61 Konstytucji RP nie pozwala na wprowadzanie arbitralnych ograniczeń w prawie do informacji, poprzez wyraźne wskazanie, kiedy są one możliwe. A dzieje się to wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Co więcej, na taką interpretację nie pozwala też artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP, który poświęcony jest ograniczeniom w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Stanowi on, iż wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą zostać zawarte w ustawie i muszą być konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Co najważniejsze zaś, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹.

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i dokonywanych ocen, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi

¹ S. Osowski, „Dokument wewnętrzny”. *Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016, s. 3.

treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Informacją publiczną jest również informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej rozwija konstytucyjną definicję informacji publicznej, stanowiąc, że jest to „każda informacja o sprawach publicznych”. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog informacji publicznej. Należy zauważyć, że pojęcie informacji publicznej nie może być rozpatrywane wyłącznie na tle art. 1 tej ustawy bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego terminu (wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. o sygn. akt II SA 4059/02; por. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 16-17). Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za obszernym rozumieniem pojęcia informacji publicznej, stwierdzając, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę bądź realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji (por. wyrok z dnia 30 października 2002 r. o sygn. akt II SA 1956/02, wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. o sygn. akt I OSK 123/06, wyrok z dnia 8 czerwca 2011 r. o sygn. akt I OSK 391/11).

Przechodząc w tym kontekście do sprawy wskazać trzeba, że żądana przez niego informacja – procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych – stanowi informację publiczną.

W przedmiotowej sprawie, CKE w piśmie z dnia 12 listopada 2015 r. poinformowała, że procedura przygotowywania egzaminów wewnętrznych stanowi wewnętrzną instrukcję odnoszącą się do przygotowywania materiałów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów, oraz że nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi informacji publicznej.

3. Dokument wewnętrzny

W u.d.i.p. brak jest pojęcia dokument wewnętrzny. Pojęcie to wprowadza jedynie orzecznictwo sądowe, które to uznaje „dokument wewnętrzny” za niepodlegający udostępnieniu. Powyższe sprawia, iż możliwość dostępu do dokumentów zależy od

indywidualnej oceny danego sprawy przez sąd, natomiast wiele podmiotów zobowiązanych testuje możliwość uznania, że informacje, o których ujawnienie są proszone, są dokumentami wewnętrznymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10 wskazał w uzasadnieniu, że w orzecznictwie i piśmiennictwie używa się terminu "dokument wewnętrzny" dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu. Jak wskazał NSA w powyższym wyroku, Sąd I instancji trafnie zauważył iż okoliczność, że dany akt ma charakter wewnętrzny nie powoduje, sama przez się, wyłączenia takiego aktu z zakresu obowiązku jego udostępnienia. Z pewnością jednak skutek taki powinien nastąpić, jeżeli akt ten służy wyłącznie usprawnianiu działalności danego podmiotu, ochronie jego prawnie usprawiedliwionych interesów, czy też ma zapobiegać sprzecznym z przepisami prawa działaniom innych osób, a ujawnienie treści tego aktu mogłoby to zapobieganie czynić nieskutecznym.

Składy orzekające, odwołując się do sfery wewnętrznej jako przesłanki wyłączającej jawność, wskazują głównie na wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. (sygn. akt I OSK 666/12), wyrok NSA z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt I OSK 707/10) i wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2130/11) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12). Należy wskazać, że w żadnym z tych wyroków sądy i Trybunał nie wskazują na normatywną podstawę takiego wyłączenia jawności. Można zauważyć, iż każdorazowo uzasadnieniem tak przyjętego stanowiska jest przywołanie orzecznictwa sądowego, bez wskazywania podstawy ustawowej dla ograniczenia prawa konstytucyjnego. Taka praktyka krytykowana jest w piśmiennictwie².

Powyższe kreowanie w orzecznictwie znaczenia „dokumentu wewnętrznego”, spowodowało pojawienie się przesłanki ograniczającej dostęp do informacji, pomimo braku podstawy prawnej w Konstytucji i ustawach, co za tym idzie umożliwienie podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, ograniczania dostępu do wielu informacji.

Jak wskazuje m.in. M. Jaśkowska oraz M. Jabłoński, na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Natomiast praktyka taka wydaje się nie tylko sprzeczna z treścią art. 61 Konstytucji RP, ale jest również nielogiczna ze względu na ukształtowaną zasadę ustawowego definiowania

² S. Osowski, „Dokument wewnętrzny”. *Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016, s. 10.

wyjątków od reguły, według której domniemywa się, że każda informacja dotycząca działalności zobowiązanego i znajdująca się w jego posiadaniu jest informacją publiczną. Dostęp do takiej informacji może zostać ograniczony, ale nie powinien być wyłączony³.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w skarżonym wyroku oceniając zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej podjął próbę wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p na podstawie orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Dokonując powyższej analizy WSA uznał, że żądanie udostępnienia procedury przygotowywania egzaminów zewnętrznych (pkt 2 wniosku) nie dotyczy informacji publicznej. WSA podzielił argumentację CKE i uznał, że przedmiotowa procedura stanowi w istocie wewnętrzną instrukcję odnoszącą się do przygotowywania materiałów służących do przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów. Powyższe twierdzenie, uznające procedurę za wewnętrzną instrukcję, WSA oparł na analizie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, w którym NSA, rozpatrując sprawę dotyczącą odmowy Prezesa Rady Ministrów udostępnienia korespondencji członka Rady Ministrów i jego asystenta w zakresie konsultacji projektu nowelizującego ustawę, uznał, że powyższa korespondencja stanowi „dokument wewnętrzny”, służący wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzający o kierunkach działania organu, bowiem dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Takie dokumenty, zdaniem NSA, mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika przyjęcie, że procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych ma taką samą wagę i podlega takiej samej kwalifikacji prawnej, jak wewnętrzna korespondencja między ministrem a jego współpracownikiem, a co za tym idzie uznanie, że procedura przygotowywania stanowi „dokument wewnętrzny”, nie jest uzasadnione. Celem procedury jest bowiem określenie jednolitych zasad i standardów przygotowywania egzaminów zewnętrznych, mających znaczenie dla ogółu osób egzaminowych, zaś brak dostępu do procedur uniemożliwia kontrolę nad prawidłowością przygotowywania egzaminów zewnętrznych przez organy wykonujące zadania publiczne.

4. Procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych

Odrębnego omówienia wymaga omówienie znaczenia procedury przygotowywania egzaminów zewnętrznych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.

³ S. Osowski, „*Dokument wewnętrzny*”. *Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016, s. 12.

Na wstępie należy wskazać, że system egzaminów zewnętrznych został wprowadzony w Polsce w ramach reformy systemu oświaty w 1999 r⁴, ma on istotne znaczenie dla systemu oświaty w Polsce, bowiem co roku ponad milion uczniów i absolwentów szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych przystępuje do egzaminów zewnętrznych, których wynik bezpośrednio wpływa na ich karierę edukacyjną. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, system egzaminów wewnętrznych obejmuje sprawdzian w klasie VI szkoły podstawowej (do roku szkolnego 2015/2016), egzamin w klasie III gimnazjum, egzamin maturalny, egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe i egzamin eksternistyczny.

Do zadań Centralnej Komisji Egzaminacyjnej zgodnie z ustawą o systemie oświaty, należy w szczególności przygotowywanie i ustalanie materiałów egzaminacyjnych, zadań i arkuszy egzaminacyjnych do przeprowadzania sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie oraz egzaminów eksternistycznych, zwanych dalej łącznie „sprawdzianem i egzaminami” oraz przygotowywanie i ustalanie zasad oceniania rozwiązań zadań wykorzystywanych do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów w celu zapewnienia porównywalności oceniania zgodnie z procedurami obowiązującymi w CKE.

Słownikowe znaczenie słowa „procedura” to sposób prowadzenia załatwienia jakiejś sprawy; tok, tryb przebieg czegoś, tryb prowadzenia spraw⁵; przyjęty sposób postępowania w pewnej sprawie lub wykonywania określonej czynności często unormowany specjalnymi przepisami, np. „Rozpatrując podania urzędnicy trzymali się obowiązującej w takich wypadkach procedur; w sprawach sądowych obowiązuje procedura prawna⁶; całokształt przepisów i zasad regulujących postępowanie sądowe; sposób, tryb załatwiania jakichś spraw⁷; unormowany przepisami, zwyczajami sposób prowadzenia, załatwiania jakiejś sprawy; tok, przebieg czegoś⁸; określone reguły postępowania w jakiejś sprawie, zwykle o charakterze urzędowym lub prawnym⁹. Ponadto, synonimami słowa procedura są słowa, takie jak: badania, metoda, modus, podejście, postępowanie, sposób, strategia, tryb, postępowanie, proces.

⁴ Odpowiednie przepisy wprowadzono do ustawy o systemie oświaty z mocą obowiązującą od 1.01.1999 r. na podstawie art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty z 25.07.1998 r. (Dz. U. z 1998 r., nr. 117, poz. 759). Najistotniejsze zmiany przepisów dotyczących Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych wprowadzono na podstawie: ustawy z 11.04.2007 r. – w odniesieniu do włączenia egzaminów eksternistycznych do systemu egzaminów zewnętrznych (Dz. U. z 2007r., nr. 80 poz. 542), ustawy z 19.03.2009 r. (Dz. U. z 2009 r., nr. 56, poz. 458 ze zm.) oraz ustawy z 19.08.2011 r. (Dz. U. z 2011 r., nr. 205, poz. 1206) – w odniesieniu do wprowadzenia od 2012 r. zmienionej formuły egzaminów zewnętrznych.

⁵ E. Sobol (red.), *Słownik Wyrazów Obcych PWN*, Warszawa 1996.

⁶ A. Markowski, R. Pawelec, *Wielki Słownik Wyrazów Obcych i Trudnych*, Warszawa 2001.

⁷ J. Tokarski (red.), *Słownik Wyrazów Obcych PWN*, Warszawa 1980.

⁸ W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1965.

⁹ <http://sjp.pwn.pl/sjp/procedura;2572498>

Mając powyższe na uwadze nie sposób uznać, że procedura przyjęta przez CKE jest dokumentem, który nie przesądza o kierunku działania Komisji i może mieć dowolną formę oraz nie jest wiążąca. Procedura określa przepisy regulujące dane postępowanie, od których przestrzegania zależy jakość finalnego produktu. W sytuacji nieprzestrzegania procedur podejmuje się czynności niezgodne z założonymi ustaleniami, co może być także przedmiotem odpowiedzialności, np. służbowej.

Jawny dostęp do procedur przygotowywania egzaminów zewnętrznych pozwoliłby z kolei na społeczną ocenę egzaminów, w tym procesu przygotowywania materiałów egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów i pracy egzaminatorów. Ponadto, dostęp do procedur pozwoliłby na jawne monitorowanie i ewaluację procesów edukacyjnych w szkołach oraz dostarczyłby rzetelnej i adekwatnej informacji organom administracji publicznej odpowiedzialnym za kształtowanie polityki państwa w dziedzinie edukacji.

Egzaminy mają na celu sprawdzenie osiągnięć uczniów na zakończenie poszczególnych etapów edukacji przy zapewnieniu porównywalności wyników w danym roku na poziomie krajowym i lokalnym i dlatego też procedura ich przygotowywania powinna być jawna i przejrzysta dla obywateli.

W ocenie Rzecznika przyjęć należy, że procedura przygotowywania egzaminów zewnętrznych, jako wytworzona przez organ władzy publicznej i będąca w jego posiadaniu bez wątplenia stanowi informację publiczną (por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2009 r. o sygn. akt II SAB/Wa 14/09).

5. Bezczynność organu

Zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ w pierwszej kolejności, po wpłynięciu wniosku, jest zobowiązany do oceny, czy żądana informacja stanowi informację publiczną i czy informacja jest przez organ posiadana. W przypadku negatywnej odpowiedzi na te pytania, obowiązkiem organu jest jedynie poinformowanie o tym wnioskodawcy. Z kolei, gdy wnioskowana informacja jest informacją publiczną będącą w posiadaniu organu, organ udostępnia ją poprzez tzw. czynność materialno-techniczną, chyba że została już opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej. Warto również wskazać, że jeżeli w sprawie zachodzą przesłanki wskazane w art. 5 ust. 1 lub 2 u.d.i.p., to obowiązkiem organu jest wydanie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.).

Środkiem prawnym przysługującym wnioskodawcy w przypadku nieudostępnienia informacji publicznej, niewydania decyzji, mimo takiego obowiązku lub nieprawidłowego

przyjęcia, że informacja nie jest informacją publiczną, jest skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu, zgodnie z dyspozycją art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Z bezczynnością organu mamy do czynienia, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosowanej czynności (por. T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, [red.] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2008, s. 96-97).

W niniejszej sprawie, w odniesieniu do żądania sformułowanego w pkt. 2 wniosku, Dyrektor Centralnej Komisji Egzaminacyjnej poinformował, że nie dotyczy on informacji publicznej. W rezultacie w niniejszej sprawie organ nie rozpoznał wniosku zgodnie z dyspozycją ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskowana informacja stanowi jednak informację publiczną, co oznacza, że organ był zobowiązany do udostępnienia informacji, lub – w razie uznania, że zachodzą przesłanki wskazane w ustawie o dostępie do informacji publicznej – do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Dyrektor CKE nie wykonał określonych w przepisach czynności i z tego względu, w ocenie Rzecznika, niezbędne jest stwierdzenie, że pozostawał w bezczynności.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że WSA w Warszawie był zobowiązany do stwierdzenia bezczynności organu, a brak takiego stwierdzenia i oddalenie skargi, prowadzi do naruszenia art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 § 1 p.p.s.a.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik: 2 odpisy skargi kasacyjnej.