

Warszawa, 22 czerwca 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Łodzi**

*za pośrednictwem:*

**Dyrektora Centrum Egzaminów  
Medycznych w Łodzi**

*Skarżący:*

**Stowarzyszenie Sieć Obywatelska  
Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa**

*Podmiot zobowiązany:*

**Dyrektor Centrum Egzaminów  
Medycznych  
ul. Rzgowska 281/289  
93-338 Łódź**

309/SO/SOWP/2016/SOKBT

### **SKARGA NA BEZCZYNNOŚĆ**

Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi

W trybie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na podstawie (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej jako: PPSA) stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zaskarża bezczynność Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej dot. arkuszy pytań testowych i prawidłowych odpowiedzi do tych arkuszy z zakresu Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego z dziedziny Anestezjologia i Intensywna Terapia, z wszystkich sesji egzaminacyjnych w roku 2013, 2014 i 2015.

Stowarzyszenie wskazuje, że jest organizacją pozarządową mającą status organizacji pożytku publicznego, działającą na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawa zawisła przed tutejszym sądem jest sprawą własną Stowarzyszenia,

związaną z realizacją misji i celów Stowarzyszenia<sup>1</sup>. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Wskutek beczynności Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi, **Stowarzyszenie zarzuca naruszenie:**

– art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej, poprzez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,  
– art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2058, dalej jako: „UDIP”) w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o tym, że udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a możliwość przedłużenia terminu następuje wyłącznie w przypadku jakim podmiot zobowiązany musi wydłużyć termin do **udostępnienia informacji**, co prowadzi do naruszenia procedury dostępu do informacji publicznej.

Wobec powyższego, **Stowarzyszenie wnosi o:**

– zobowiązanie Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi do załatwienia wniosku z 22 grudnia 2015 r.,  
- orzeczenie, iż beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,  
- wymierzenie grzywny w maksymalnej wysokości.

## UZASADNIENIE

I.

Wnioskiem z 31 maja 2016 r. Stowarzyszenie zwróciło się o udostępnienie arkuszy i pytań testowych oraz prawidłowych odpowiedzi do tych arkuszy z zakresu Państwowego Egzaminu Specjalistycznego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii z wszystkich sesji egzaminacyjnych w roku 2013, 2014, 2015, 2016.

W odpowiedzi na wniosek Dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi przesłał zawiadomienie o przedłużeniu terminu „rozpatrzenia wniosku do dnia 6.08.2016 r.". Uzasadniając to przedłużenie Dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi wskazał na przepisy UDIP, ale również na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadto jak wskazane zostało, iż należy rozważyć „charakter prawny stanowiska Trybunału

---

<sup>1</sup> Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia).

Konstytucyjnego i jego skutki prawne w analizowanej sprawie” [dotyczy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2016 r., sygn. akt K 8/15 – SO. KBT].

## II.

Skarga na bezczynność w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia, w tym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (zob. postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., I OSK 646/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r. I OSK 1048/11, CBOSA, wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, CBOSA).

## III.

Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi zostało utworzone zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31 lipca 2001 r. (Dz.Urz. MZ Nr 8 poz. 51). Jest jednostką budżetową, podległą Ministrowi Zdrowia. Jednostka budżetowa jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, gdyż jest państwową jednostką organizacyjną wykonującą zadania publiczne i gospodarującym mieniem publicznym – mieniem Skarbu Państwa (*vide* art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 UDIP).

Informacje, będące przedmiotem złożonego przez Stowarzyszenie wniosku, stanowią informacje publicznego. Są one ściśle związane z wykonywaniem statutowego zadania Centrum Egzaminów Medycznych (będącego państwową jednostką organizacyjną). Mianowicie, zgodnie z § 2 statutu Centrum Egzaminów Medycznych<sup>2</sup> przedmiotem działalności CEM jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych oraz innych egzaminów z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego lekarzy, farmaceutów oraz innych osób wykonujących zawody medyczne. Świadczy to o tym, że żądane informacje dotyczą spraw publicznych (art. 1 ust. 1 UDIP) i są informacjami o działalności podmiotu wykonującego zadania publiczne i gospodarującego mieniem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP).

7 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie K 8/15. Wyrok ten nie został wciąż, podobnie jak inne ostatnie wyroki TK, opublikowany w Dzienniku Ustaw. **Jednakże bezwzględnie wydany wyrok na gruncie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter wiążący.**

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ograniczenie dostępności egzaminów lekarskich nie było konieczne ze względu na którąkolwiek z wartości, o których stanowi art. 61 ust. 3 Konstytucji, czyli ze względu na które można ograniczać prawo do informacji

---

<sup>2</sup> Statut jest dostępny na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Centrum Egzaminów Medycznych: <http://cem.edu.pl/legis/statut2010.pdf>

*Trybunał podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że zakwestionowane normy nie służą osiągnięciu zamierzonego celu (jakim jest rzetelna weryfikacja kwalifikacji lekarskich osób przystępujących do egzaminów), nie spełniają również postulatu adekwatności, a przy tym naruszają istotę gwarantowanego prawa, jakim jest prawo do informacji publicznej (punkt 5.3.5. wyroku)*

W wyroku wskazano także na znaczenie dostępności tych informacji:

*(...) ujawnienie pytań egzaminacyjnych pozwala uniknąć sytuacji, w której dobrze przygotowany lekarz ma problem ze zdaniem egzaminu z uwagi na nieznaną technikę stawiania pytań. Znajomość pytań powinna być odbierana nie jako zagrożenie dla poziomu nauczania, a wręcz przeciwnie – jako korzystny element procesu nauczania. Powszechnie wiadomo, że zazwyczaj osoby dobrze przygotowane śledzą pytania egzaminacyjne z lat ubiegłych i weryfikują swoje umiejętności z wymaganiami stawianymi na egzaminie w latach ubiegłych. Samo zapoznanie się z pytaniami z lat ubiegłych każe sięgnąć do źródeł wiedzy, książek, podręczników, nie sposób traktować tego inaczej jak pogłębiania wiedzy. Jak zauważają uczestnicy postępowania, udostępnienie pytań maturalnych, pytań z egzaminu gimnazjalnego czy pytań na aplikacje prawnicze z lat ubiegłych nie zniweczyło celu owych procedur egzaminacyjnych, jakim jest rzetelna weryfikacja wiedzy osób przystępujących do tych egzaminów; to samo można powiedzieć w odniesieniu do udostępniania pytań z przeprowadzonych już egzaminów lekarskich. (...)*

*Istotniejszą wagę z konstytucyjnego punktu widzenia ma jednak argument przytoczony przez Prokuratora Generalnego, że dostęp do testów wykorzystanych na egzaminie służy nie tylko osobom przygotowującym się do egzaminu, ale także ochronie interesu całego społeczeństwa. Wprowadzenie norm, które uniemożliwiają udostępnianie testów z egzaminów lekarskich, które się odbyły, blokuje kontrolę społeczną nad właściwym wykonywaniem obowiązków powierzonych CEM, polegających na przygotowywaniu testów. w interesie społeczeństwa jest możliwość kontrolowania jakości pytań i w konsekwencji sposobu dopuszczania do zawodu lekarza osób właściwie do tego przygotowanych. Na tym właśnie polega dwoistość celów prawa do informacji, dzięki której prawo to uzyskało nie tylko status prawa podmiotowego, ale mogło zostać zaliczone do kategorii publicznych praw podmiotowych (pkt 5.5.3. wyroku)*

Tym samym nie ma wątpliwości, iż istnieje obowiązek udostępnienia wnioskowanych informacji.

#### IV.

Termin do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej określony został w art. 13 UDIP. Odpowiedź na wniosek winna nastąpić niezwłocznie do 14 dni. Tylko w

przypadkach uzasadnionych może podmiot zobowiązany poinformować o przedłużeniu terminu do udostępnienia informacji publicznej. W przypadku jakim podmiot zobowiązany przedłuży termin to może to zrobić wyłącznie w sytuacji jakiej zamierza udostępnić informacje, a nie zamierza po przedłużeniu terminu odmówić udostępnienia informacji: *Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku - zob. M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz, C. H. Beck 2010, str. 148: Jednak w tym wypadku należy pamiętać, iż "również w zakresie zawiadomień dotyczących ustaleń wykluczających zasadność stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udostępnienia informacji publicznej adresat wniosku musi dochować wymogu poinformowania wnioskodawcy bez zbędnej zwłoki (a contrario art. 13 ust. 1)" (zob. M. Jabłoński, Udostępnianie, s. 185).*

Zatem możliwość zastosowania art. 13 ust. 2 UDIP ograniczone jest sytuacji w jakich podmiot zobowiązany w terminie 14 dni rozstrzygnie wszystkie wątpliwości i uzna, że nie ma przeszkód do udostępnienia informacji publicznej, ale nie może udostępnić (np. duża liczba informacji) w pierwotnym terminie.

W przedmiotowej sytuacji Dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi w zasadzie próbuje podważyć prawomocność wyroków Trybunału Konstytucyjnego wskazując, iż jest to „stanowisko”. Przyjęcie niezgodnego z prawem i zasadami demokratycznego państwa prawa stanowiska nie może stanowić przesłanki do odroczenia wykonania wniosku, ale również nie może stanowić żadnej podstawy do odmowy wykonania wniosku. Takie postępowanie podlegać musiałyby ocenie z art. 23 UDIP.

Specyfika postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej wymaga wąskiego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z art. 16 ust. 1 i 2 UDIP.

WSA w Krakowie w wyroku z 7 lutego 2014 roku sygn. akt II SAB/Kr 316/13 podniósł: *Wyraźnie przy tym ustawodawca przesądził, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się nie do postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, ale do decyzji o odmowie jej udzielenia lub umorzeniu postępowania. Skoro tak, to po wniesieniu odwołania od decyzji organu o odmowie udostępnienia informacji publicznej, odwołanie to rozpoznaje właściwe samorządowe kolegium odwoławcze, które stosuje rozstrzygnięcia przewidziane w art. 138 K.p.a. W przypadku uchylecia przez organ odwoławczy decyzji organu i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania – ponownie rozpoznając wniosek o udostępnienie informacji publicznej zobowiązany organ nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.*

W postępowaniu w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie występuje zatem cały szereg mechanizmów ogólnych postępowania administracyjnego. Nie obowiązują

zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 kpa) ze szczególnym uwzględnieniem prawa stron do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, nie obowiązuje zasada ugodowego załatwiania spraw (art. 13 kpa), nie informuje się pozostałych stron postępowania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 kpa), nie można przekazać sprawy do właściwego organu (art. 65 § 1 kpa), wnioskodawcy nie przysługuje zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie ani na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 kpa). A zatem umorzenie postępowania dotyczy tylko kwestii związanej z możliwością wydania decyzji, a nie postępowania administracyjnego, które nie toczy się po wpłynięciu wniosku.

Powyższe spostrzeżenia pozostają zgodnymi ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych: *Możliwość udostępnienia informacji publicznej na wniosek jest związana z koniecznością wszczęcia i prowadzenia określonego postępowania w sprawie jej udostępnienia [M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 59-60]. Jest to postępowanie administracyjne o charakterze częściowo sformalizowanym, uregulowane fragmentarycznie w u.d.i.p., które **co do zasady nie powinno toczyć się w trybie unormowanym w k.p.a., gdyż nie wskazuje na to ani u.d.i.p., ani też nie zostały spełnione przesłanki art. 1 § 1 k.p.a.** Sprawa udostępnienia informacji publicznej nie jest bowiem sprawą indywidualną, która w każdym wypadku jest rozstrzygana poprzez wydanie decyzji administracyjnej.* (por. Szuster S., Komentarz do art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej, SIP LEX).

*Podkreślić należy, że gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w szerszym zakresie niż to wynika z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to uczyniłby to w sposób wyraźny m.in. w art. 13 przez wskazanie środka zaskarżenia w przypadku nieudzielenie informacji w terminie. Przepis ten bowiem określa termin i sposób poinformowania wnioskodawcy o powodach opóźnienia.* (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 roku sygn. akt I OSK 601/05).

*Postępowanie, którego przedmiotem jest żądanie udostępnienia informacji publicznej jest odrębnym postępowaniem o charakterze administracyjnym, ale zasadniczo innym niż jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w szczególności w art. 61-126 K.p.a. Tym samym to postępowanie kończy się, co do zasady, udostępnieniem wnioskowanej informacji, czyli podjęciem przez zobowiązany organ czynności technicznej. Przy tak prowadzonym postępowaniu nie ma podstaw do chociażby odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a., a tym przepisów o zawieszaniu postępowania administracyjnego.* (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31.12.2013 r. sygn. akt II SAB/Kr 241/13; podobnie WSA we Wrocławiu w sprawach o sygn. akt : IV SAB/Wr 79/14, IV SAB/Wr 81/14, IV SAB/Wr 82/14, IV SAB/Wr 8/14).

Tym samym do wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie stosuje się przepisów Kpa. Nadto zwracam uwagę, że UDIP wprowadziła odformalizowany sposób wnioskowania o

informację publiczną. W tym aspekcie wielokrotnie wypowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny np. wyrok z 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1013/12: *Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza utrwaleniem go w formie pisemnej). Za wniosek pisemny uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Pogląd ten, jak się wydaje, jest uzasadniony brakiem konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, a to ze względu na to, że żądając informacji nie musi się on wykazać jakimkolwiek interesem prawnym lub faktycznym, aby otrzymać informację. Pamiętać bowiem trzeba, iż to właśnie cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja jej art. 10 ust. 2, który przewiduje, iż informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, uzasadnia wywód, iż postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone. Podkreślić również należy, że postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się - poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 u.d.i.p. oraz wynikającym z regulacji art. 15 ust. 2 u.d.i.p. - w trybie unormowanym w k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 24.05.2006 r., sygn. akt I OSK 601/05, Lex nr 236545 oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 06.12.2007 r., sygn. II SAB/Bd 19/07, Lex nr 505422).*

Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać odwoływanie się do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

V.

Stowarzyszenie uznaje, że tylko wymierzenie maksymalnej grzywny pozwoli na uniknięcie sytuacji w jakiej to administracja nie uznaje wprost wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a co za tym idzie doprowadza do naruszania prawa człowieka. Prawo do informacji publicznej jest prawem człowieka uznanym przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zatem bezpośrednie lekceważenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przenosi się na respektowanie praw i wolności na co w demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak w *petitum* niniejszej skargi.

Załączniki:

— odpis skargi,

- wydruk statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska,
- odpis z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska.