

Postanowienie z dnia 12 maja 1994 r. III ARN 23/94

Brak odpowiedzi na krytykę prasową ze strony Prezesa Rady Ministrów działającego jako naczelny organ administracji rządowej mimo upływu miesięcznego terminu od przekazania jej przez redaktora naczelnego czasopiisma z żądaniem ustosunkowania się jest równoznaczne z odmową udzielenia informacji, na którą służy skarga do naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo Prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Teresa Romer (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 12 maja 1994 r. sprawy ze skargi Redaktora Naczelnego Tygodnika "N" na nieudzielenie odpowiedzi na krytykę prasową zawartą w publikacjach tego Tygodnika Nr 3, 9 i 10 z 1993 r. na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 1993 r. [...],

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie

Uzasadnienie

Redaktor Naczelnny Tygodnika "N" wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na nieudzielenie przez kompetentny organ Rady Ministrów odpowiedzi na krytykę prasową zawartą w publikacjach tego Tygodnika z dnia 21 stycznia, 4 i 11 marca 1993 r. (Nr 3, 9 i 10). Skarżący powołał się na art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów w odpowiedzi wniósł o odrzucenie skargi z przyczyn proceduralnych - braku właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do jej rozpoznania. Wniosek swój uzasadnił tym, że żaden przepis prawa materialnego (szczególnego) nie poddaje "milczenia władzy" w sprawach krytyki prasowej kontroli sądu administracyjnego. Postanowieniem z 23 listopada 1993 r. Naczelnny Sąd Administracyjny odrzucił skargę.

W uzasadnieniu Sąd podkreślił, że informacja udzielona prasie na podstawie

art. 4 ust 1 przytoczonej ustawy Prawo prasowe, jak też odpowiedź na krytykę prasową, udzielona na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 tej ustawy, nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów art. 1 § 1 i § 2 oraz art. 104 k.p.a. Podobnie nie jest decyzją administracyjną odmowa udzielenia prasie informacji oraz odmowa odpowiedzi na krytykę prasową. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi, do wydania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych uprawnione są tylko organy administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego, a inne państwowe i komunalne jednostki organizacyjne tylko w zakresie zleconych im na podstawie przepisów prawa funkcji należących do administracji państwowej i samorządowej. Podmioty obowiązane do udzielania informacji oraz odpowiedzi na krytykę prasową, nie zawsze są organami administracji uprawnionymi do wydawania decyzji administracyjnych. Prowadzi to do wniosku, że w sprawach o których mowa, nie wydaje się decyzji. Skarga jest tu więc dopuszczalna nie dlatego, że odmowa udzielenia informacji jest decyzją administracyjną lecz dlatego, że ustawodawca dopuścił możliwość zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności faktycznej. Odmowa udzielenia prasie informacji (odpowiedzi na krytykę prasową), podobnie jak informacja i odpowiedź na krytykę prasową, nie zawierają zasadniczych elementów podjęcia decyzji, wynikających z art. 104 k.p.a. Skoro odmowa udzielenia informacji czy też jej udzielenie nie są decyzjami administracyjnymi, to nie może przysługiwać w tego rodzaju sprawach skarga na podstawie art. 216 § 1 k.p.a. Odmowa ta, jak również niezachowanie wymogów określonych w art. 4 ust. 3 Prawa prasowego poddane zostały kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie przepisu szczególnego jakim jest art. 4 ust. 4 Prawa prasowego. Ustawodawca nie przewidział w art. 6 ust. 2 Prawa prasowego możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na odmowę udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, czy też na brak odpowiedzi na tę krytykę. Wskazuje to, wedle Naczelnego Sądu Administracyjnego, na wolę ustawodawcy niepoddawania kontroli sądu administracyjnego spraw dotyczących odpowiedzi na krytykę prasową.

W dalszym ciągu uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87, w której Sąd Najwyższy przyjął, że "brak odpowiedzi na krytykę prasową przewidzianą w art. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 240), mimo upływu miesięcznego terminu od przekazania jej adresatowi przez redaktora naczelnego z żądaniem ustosunkowania się, jest - w rozumieniu art. 4 ust. 3 - równoznaczny z odmową udzielenia informacji, na którą służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 4 ust. 4)".

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego postawienie znaku równości pomiędzy odmową udzielenia prasie informacji, a brakiem odpowiedzi na krytykę

prasową, nie ma dostatecznego uzasadnienia prawnego. Niedopuszczalne jest bowiem stosowanie wykładni rozszerzającej do regulacji szczególnej dopuszczającej wyjątkowo skargę do sądu administracyjnego na czynności faktyczne. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że uchwała przyjmuje istnienie odmowy udzielenia informacji (odpowiedzi na krytykę prasową), która w rzeczywistości nie istnieje. Brak jest bowiem oświadczenia podmiotu zobowiązanego o odmowie udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową, a fakt nieudzielenia odpowiedzi w ustawowym terminie świadczyć może jedynie o przewlekłym działaniu.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny, wyraził pogląd, że uchwała - wobec przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1989 roku o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i prawo o notariacie (Dz. U. Nr 73, poz. 453) oraz uchwały Pełnego Składu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1992 r. (Kw.Pr. 5/92) - nie wiąże formalnie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś wyrażony w niej pogląd nie może być, z podanych przyczyn, przyjęty.

W rewizji nadzwyczajnej Prokurator Generalny zarzucił postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego rażące naruszenie art. 207 § 6 w zw. z art. 204 § 1 k.p.a. oraz art. 6 ust. 2 i 3 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) i na podstawie art. 210 k.p.a. wniósł uchylenie tego postanowienia.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną podkreślił, iż stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu przez Naczelny Sąd Administracyjny różni się w istotny sposób od poglądów wyrażonych w uchwale Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87. Brak jest przesłanek pozwalających przyjąć, iż w uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że sprawy z zakresu odmowy udzielenia informacji są załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Zwraca się także uwagę, iż błędne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, aby w wyniku uchwały Pełnego Składu Sądu Najwyższego z 5 maja 1992 r. Kw.Pr. 5/92 przesądzono nietrafność uchwały III AZP 2/87.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Dopuszczalność wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na nieudzielenie odpowiedzi na krytykę prasową była przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 r. w sprawie III AZP 2/87 (OSNCP 1988 z 2-3 poz. 25), której nadano moc zasady prawnej.

Sąd Najwyższy przyjął w niej, iż prawo wniesienia takiej skargi wynika z treści

art. 6 ust. 2 i 3 w zw. z art. 4 ust. 3 i 4 ustawy - Prawo prasowe. Sąd Najwyższy rozpoznając rewizję nadzwyczajną w niniejszej sprawie podziela w pełni wywody prawne zawarte w tej uchwale. Wywody te nie podważają tej części rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w których Sąd ten przyjmuje, iż odpowiedź na krytykę prasową nie jest decyzją administracyjną, gdyż nie rozstrzyga co do istoty sprawy indywidualnej ani też nie kończy jej w danej instancji (art. 1 § 1 pkt 1, art. 104 k.p.a.).

Wspomniana uchwała Sądu Najwyższego wyprowadziła prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie z utożsamienia odpowiedzi na krytykę prasową z decyzją administracyjną, ale ze szczególnej regulacji zawartej w art. 4 ust.4 Prawa prasowego, mającej zastosowanie do art. 6 ust. 2 i 3 tej ustawy. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, Naczelny Sąd przyjął, wbrew treści uchwały Pełnego Składu Sędziów Sądu Najwyższego z 5 maja 1992 r. (Kw. Pr. 5/92), iż uchwała ta jest równoznaczna z odrzuceniem poglądów prawnych zawartych we wszystkich poprzednich uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, którym nadano moc zasad prawnych, a w tym i uchwały z 19 sierpnia 1987 r., III AZP 2/87. W uzasadnieniu do uchwały Pełnego Składu Sądu Najwyższego podkreślono, że uchwały siedmioosobowego składu tego Sądu są nadal wiążące dla Sądu Najwyższego, a gdyby konkretny skład sądzący zamierzał odstąpić od poprzednio podjętej uchwały, powinien przedstawić zagadnienie prawne, które było podstawą jej podjęcia do ponownego rozstrzygnięcia składowi całej Izby Sądu Najwyższego (art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym - jednolity tekst: Dz. U. z 1990 r., Nr 26, poz. 153 ze zm.).

Jak wspomniano, skład sądzący w sprawie niniejszej nie tylko nie zamierzał odstąpić od uchwały z dnia 19 sierpnia 1987 roku, lecz przeciwnie, podziela w pełni jej treść i zawarte w jej uzasadnieniu poglądy. W uzasadnieniu tym Sąd Najwyższy zwrócił m.inn. uwagę na szczególną pozycję prasy polegającą na rozpowszechnianiu informacji, realizowaniu zasady jawności życia publicznego, ujawnieniu i krytykowaniu negatywnych zjawisk społecznych i gospodarczych. Właściwa realizacja tej roli może, zdaniem Sądu Najwyższego, być spełniona tylko poprzez nałożenie prawnego obowiązku udzielenia prasie informacji.

Obowiązek ten zawarty został w art. 4 ust. 1 prawa prasowego. Prawo odmowy udzielenia informacji ustawodawca ograniczył jedynie do sytuacji, o jakich mowa w ust. 2 art. 4. Odmowa udzielenia informacji która nie jest uzasadniona względami wymienionymi w ust. 2 art. 4, podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie miesiąca (art. 4 ust. 4 ustawy Prawo prasowe). W postępowaniu przed Sądem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżeniu do sądu decyzji administracyjnych (art. 4 ust.

4 prawa prasowego).

Prawo redaktora naczelnego zażądania odmowy udzielenia informacji na piśmie oraz prawo zaskarżenia takiej odmowy, bądź niezastosowania się do przepisów dotyczących odmowy, nie może być realizowane tylko wobec organów władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości (art. 4 ust. 6 prawa prasowego). "Krytyka prasowa, jest - obok funkcji informacyjnych - ważnym zadaniem prasy" stwierdził m.inn. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 19 sierpnia 1987 r. "Obowiązek udzielenia odpowiedzi na przekazaną krytykę jest więc obowiązkiem udzielenia informacji, o jakiej mowa w art.4 ust. 3 ustawy, a brak odpowiedzi jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji" W dalszych wywodach Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, iż obowiązek ten nie powstaje w związku z samym opublikowaniem krytyki, ale dopiero po przekazaniu przez redakcję tej krytyki zainteresowanemu.

W rozpatrywanej sprawie sytuacja taka miała właśnie miejsce. Redaktor Naczelny Tygodnika "N" przekazywał dwukrotnie informację o zamieszczonej w artykułach tego Tygodnika krytyce Ministra-członka Rady Ministrów. W dniu 10 marca 1993 roku zwrócił się do Biura Prasowego Rządu o udzielenie odpowiedzi na przesłane wraz z tym pismem krytyczne publikacje. Odpowiedzi nie udzielono do 22 kwietnia 1993 roku. W tym dniu Redaktor Naczelny skierował pismo bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów, który również nie zareagował na nie. Wobec nieudzielenia odpowiedzi na przekazaną krytykę prasową, Redaktor Tygodnika "N" wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego po upływie dwóch miesięcy od wysłania drugiego pisma.

Doszło więc do przekazania krytyki zamieszczonej w prasie do właściwego organu oraz do nieudzielenia jakichkolwiek odpowiedzi na nią przez 2 miesiące. Zdaniem Sądu Najwyższego, milczenie przez tak długi okres jest równoznaczne z oświadczeniem woli o odmowie udzielenia informacji w związku z tą krytyką.

Przyjmując, zgodnie z uchwałą z 19 sierpnia 1987 roku, że brak odpowiedzi na krytykę prasową przewidzianą w art. 6 ustawy Prawo prasowe, jest w rozumieniu art. 4 ust. 3 równoznaczny z odmową udzielenia informacji, na którą przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd Najwyższy rozważył kolejny występujący w sprawie problem podniesiony przez pełnomocnika Urzędu Rady Ministrów. Zarzucił on, że prawo żądania udzielenia informacji, a w razie napotkania odmowy lub niezastosowania się do zasad udzielenia odmowy - prawo wniesienia skargi do Sądu, nie może być realizowane wobec organów władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości.

Zdaniem przedstawiciela Urzędu Rady Ministrów, art. 4 ust. 6 Prawa prasowego odnosi się też do Rady Ministrów, która powinna być traktowana jako "organ władzy państwowej" w rozumieniu tego przepisu, a tym samym ex lege jest zwoln-

iona od obowiązku udzielenia odpowiedzi na krytykę prasową.

Poglądu tego Sąd Najwyższy nie podzielił.

Rada Ministrów, jej Prezes, poszczególni ministrowie nie są organami władzy państwowej w rozumieniu art. 4 ust. 6 Prawa prasowego. Zgodnie z przepisami rozdziału 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) Rada Ministrów kieruje całością administracji rządowej (art. 51 ust. 2 przytoczonej wyżej ustawy). Rada Ministrów i jej Prezes, mają rozległe ustawowe zadania i spełniają różne funkcje. Jest to organ administracji, którego członkowie podlegają krytyce prasowej.

Prezes Rady Ministrów w związku z krytyką dotyczącą któregoś z ministrów ma obowiązek działania zgodnie z omówionymi przepisami prawa prasowego. Działania Premiera w takim zakresie nie podlegają wyłączeniu o jakim mowa w art. 4 ust. 6 Prawa prasowego. W demokratycznym państwie prawnym pozostawienie ministrów poza zasięgiem obowiązku reagowania na krytykę prasową ich dotyczącą jest nie do przyjęcia i nie ma uzasadnienia w przepisach. Poza sporem jest, że właściwy organ administracji państwowej - Urząd Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów, nie udzielili żadnej odpowiedzi na prawidłowo przekazaną im krytykę prasową dotyczącą działalności jednego z ministrów, członka Rady Ministrów. Jak to wywiedziono w uzasadnieniu wspomnianej już wielokrotnie uchwały z 19 sierpnia 1987 roku, milczenie właściwego organu jest w istocie odmową udzielenia informacji, o której mowa w art. 4 ust. 3 i 4 Prawa prasowego. W konsekwencji, Redaktor Naczelny Tygodnika "N" był uprawniony w myśl art. 6 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 4 Prawa prasowego do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten powinien był skargę merytorycznie rozpoznać. Odrzucenie skargi, jak to miało miejsce w zaskarżonym postanowieniu, stanowiło rażące naruszenie przytoczonych przepisów Prawa prasowego oraz art. 207 § 6 w zw. z art. 204 § 1 k.p.a., gdyż nie zaistniały przesłanki tymi przepisami określone.

Rozpatrywana sprawa ma aspekt szerszy, wykraczający poza konkretny stan faktyczny. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 roku wydana została wprawdzie w odmiennej sytuacji ustrojowej, ale w obecnej sytuacji nie tylko nie straciła aktualności, lecz nabrała szczególnego znaczenia. W demokratycznym państwie prawnym rola wolnej, niezależnej prasy predysponuje ją do miana tzw "czwartej władzy". Pozycja prasy jest w naszych aktualnych warunkach oceniana także przez pryzmat przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

Zgodnie z art. 10 tego aktu prawnego prawo do swobodnego obiegu informacji i idei stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka. Treścią tego przepisu

jest nie tylko tradycyjnie rozumiana "wolność słowa", ale też wolność posiadania poglądów, otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wielu orzeczeniach dał wyraz szczególnemu znaczeniu art. 10, m.in. w sprawie Castells przeciwko Hiszpanii (1992 r.) Trybunał stwierdził: "Wolność prasy zapewnia obywatelom jeden z najlepszych środków poznania i oceny idei nastawienia rządzących. Daje w szczególności politykom możliwość przedstawienia i skomentowania wątpliwości opinii publicznej. Pozwala każdemu na swobodny udział w debacie politycznej, której istnienie jest jądrem społeczeństwa demokratycznego".

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka eksponuje interes demokratycznego społeczeństwa w "otrzymywaniu informacji". Oczywiście tego rodzaju szczególne uregulowania jak obowiązek udzielania prasie informacji w odpowiedzi na krytykę prasową pozostawiony jest domenie ustawodawstwa wewnętrznego. Stąd rozstrzygnięcie rewizji nadzwyczajnej oparto na przepisach Prawa prasowego.

Pozbawienie prasy możliwości uzyskania odpowiedzi na przekazaną społeczeństwu krytykę poprzez przyjętą w zaskarżonym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretację art. 6 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 4 Prawa prasowego byłoby równoznaczne z ograniczeniem jednego z fundamentalnych praw społeczeństwa demokratycznego.

Kierując się przytoczonymi względami Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.