

**Wyrok z dnia 11 stycznia 1996 r.**  
**III ARN 57/95**

**Określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) uprawnienie prasy do uzyskania informacji o działalności organu samorządu terytorialnego, nie wyłącza wglądu do akt organu zobowiązanego do udzielania informacji o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa, z których wynika niedopuszczalność ich udostępnienia, w szczególności ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i innej tajemnicy chronionej ustawą oraz dóbr osobistych, zaliczanych do sfery prywatności, nie wiążącej się z działalnością publiczną.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Redaktora Naczelnego "T.P." w P. na odmowę udzielenia przez Burmistrza Miasta i Gminy P. informacji w przedmiocie udostępnienia protokołów z posiedzeń Zarządu Gminy, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 1993 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

**U z a s a d n i e n i e**

Redaktor Naczelny i Sekretarz Redakcji AT.P.@ pismem z dnia 25 maja 1993 r. zwrócili się do Biura Rady Miejskiej w P. o udostępnienie protokołów z posiedzeń Zarządu Gminy P. Kierownik Biura Rady odmówił Redakcji wglądu do protokołów z posiedzeń Zarządu, czyniąc o tym adnotację na cytowanym piśmie; odmowę uzasadnił brakiem upoważnienia.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Redaktor Naczelny AT.P.@ zarzucił, że powyższe działanie Kierownika Biura Rady jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo prasowe oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Nadto wskazał, że dziennikarze AT.P.@ są jednocześnie mieszkańcami gminy P. i odmówienie im prawa do informacji, śledzenia biegu publicznych spraw samorządowych, dotyczy ich także jako wyborców z terenu gminy.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy P. stwierdził, że odmowa udostępnienia protokołów Zarządu Gminy P. nie narusza art. 4 ust. 1 Prawa prasowego, bowiem z tego przepisu wynika jedynie obowiązek udzielenia prasie informacji. Ponadto Zarząd gminy podejmuje na posiedzeniach uchwały w sprawach indywidualnych i podanie w tym przedmiocie informacji w prasie ze wskazaniem konkretnych osób mogłoby naruszyć ich dobro osobiste.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z

dnia 22 grudnia 1993 r. [...] skargę oddalił. W ocenie Sądu skarżąca domagała się wglądu do protokołów posiedzeń Zarządu Gminy P., opierając to żądanie na prawie mieszkańca gminy i wyborcy do śledzenia publicznych spraw samorządowych (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych) oraz na postanowieniach art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo prasowe. Odnośnie pierwszej płaszczyzny zarzutów skargi Sąd stwierdził, że polski ustawodawca nie skonstruował dotychczas publicznego prawa podmiotowego obywateli wglądu do akt i dokumentacji urzędowej powstającej w rezultacie działania organów państwowych i samorządowych. Obowiązek udostępnienia dokumentów, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych nie dotyczy dokumentacji powstałej w związku z załatwianiem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, objętych przepisami k.p.a. Zatem podmiot nie będący stroną postępowania administracyjnego nie może skutecznie domagać się wglądu do akt. W ocenie Sądu udostępnienie dokumentacji nie odpowiada pojęciu Ainformacji@ w rozumieniu Prawa prasowego i nie jest objęte obowiązkiem określonym w art. 4 ust. 1 tego Prawa. W rezultacie odmowa udostępnienia dokumentacji urzędowej, w tym również protokołów posiedzeń organów samorządu terytorialnego, nie może być przedmiotem skargi wnoszonej na podstawie art. 4 ust. 4 Prawa prasowego.

Powyższy wyrok zaskarżył Minister Sprawiedliwości rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 207 § 5 k.p.a., art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21 poz. 124 ze zm.), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5 poz. 24 ze zm.), a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu - Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości w niniejszej sprawie nie istniała żadna z wymienionych w powołanych wyżej przepisach przesłanek uzasadniających odmowę udzielenia informacji. W szczególności brak jest podstaw do przyjęcia, że odmowę tę uzasadniał wzgląd na ochronę dóbr osobistych oraz konieczność zapewnienia najszerszych gwarancji w sferze prywatności jednostki. Jeżeli bowiem istotnie w protokołach z posiedzeń zarządu gminy znajdowała się dokumentacja związana z załatwianiem indywidualnych spraw obywateli, której ujawnienie mogło stanowić naruszenie dobra osobistego w rozumieniu art. 23 i art. 24 kodeksu cywilnego i uzasadniało odmowę udostępnienia tej części dokumentacji, odmowa mogła dotyczyć tylko tej części dokumentów.

Odnośnie zaś kwestii ujawniania przez pracodawcę bez zgody pracownika wysokości jego wynagrodzenia za pracę wnoszący rewizję nadzwyczajną powołał się między innymi na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r., PZP 28/93 ( Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1994 nr 2 ), W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że zakaz ujawniania wynagrodzenia przez pracodawcę, ze względu na zakaz naruszania dóbr osobistych pracownika, będzie tylko wówczas zasadny, gdy taką informację będzie można zaliczyć do sfery prywatności pracownika.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości zaskarżony wyrok narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej przez zamieszczenie w nim oceny prawnej, mogącej prowadzić w orzecznictwie organów administracji do pozbawienia organów prasy realizacji ich

uprawnień wynikających z ustaw, co nie da się pogodzić z obowiązującymi w państwie prawnym zasadami praworządności.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku trafnie wskazał na dwoistość podstaw prawnych żądania udostępnienia skarżącym wglądu do protokołów posiedzeń Zarządu Gminy w P. i wynikających z niej płaszczyzn rozważania zarzutów skargi. Skarżący za podstawę prawną swojego żądania wskazali bowiem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21 poz. 124 ze zm.) zobowiązujący pracownika samorządowego m.in. do udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5 poz. 24 ze zm.) ustanawiający obowiązek wymienionych w tym przepisie organów, instytucji i jednostek do udzielania prasie informacji o swojej działalności oraz określającego przesłanki odmowy udzielenia takiej informacji. Podzielając co do zasady wskazane zapatrywanie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy jednakże stwierdzić, że rozważania Sądu dotyczące zakresu obowiązku udzielania informacji, określonego wymienionymi wyżej przepisami, nie uwzględniają w dostatecznym stopniu szczególnej pozycji zarządu gminy w systemie organów samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zróżnicowanego wewnątrz zakresu właściwości zarządu i prawnych form wykonywania przez zarząd jego ustawowych kompetencji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasady i tryb udzielania informacji o działalności zarządu gminy w sferze wydawania decyzji administracyjnych są odmienne od udzielania informacji dotyczących działania zarządu jako organu wykonawczego rady gminy. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wskazał, że w pierwszej z wymienionych sfer działania zarządu kwestie związane z udostępnieniem akt sprawy rozstrzyganej decyzją administracyjną reguluje kodeks postępowania administracyjnego. Przepisy k.p.a. dotyczące udostępniania akt sprawy administracyjnej konkretyzują i rozwijają zasady ogólne postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę zaufania obywateli do organów państwa i zasadę prawdy obiektywnej. W doktrynie utrwalił się pogląd, że przepisy art. 73-74 k.p.a. zawierają uprawnienia stron wynikające z zasady względnej jawności postępowania administracyjnego, tzn. jawności postępowania dla stron oraz uczestników na prawach strony. Stosownie do treści art. 73 k.p.a. powyższe uprawnienia obejmują prawo strony postępowania do żądania od organu administracji publicznej wglądu do akt sprawy i sporządzania z nich odpisów i notatek, a także uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy lub wydania jej z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, przy czym to ostatnie żądanie powinno być uzasadnione ważnym interesem strony. Przewidziane w art. 74 § 1 k.p.a. ograniczenia prawa żądania wglądu do akt sprawy są zakreślone wąsko, bowiem dotyczą wyłącznie akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej a także innych akt, które organ administracji państwowej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy. Należy zatem przyjąć, że ze względu na charakter powyższego przepisu oraz fundamentalne znaczenie prawa wglądu do akt dla urzeczywistnienia wskazanych wyżej zasad postępowania administracyjnego, nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca tego

przepisu. W konsekwencji należy stwierdzić, że prawo wglądu do akt jest ograniczone jedynie przesłankami wymienionymi w art. 74 § 1 k.p.a., które powinny być interpretowane ścieśniająco. Skoro jednak w świetle art. 73 § 1 k.p.a. powyższe prawo wglądu do akt służy wyłącznie stronie i uczestnikom postępowania na prawach strony, to brak jest wystarczających podstaw do uznania, że każdy obywatel może żądać od organu gminy udostępnienia będących w jego posiadaniu akt sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że obowiązek udostępnienia dokumentów, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych nie dotyczy dokumentacji powstającej w związku z załatwianiem spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej jest trafny, bowiem w tej kwestii mają zastosowanie wskazane wyżej przepisy szczególne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Pozostaje do rozważenia kwestia, czy każdy obywatel będący mieszkańcem gminy może żądać wglądu do dokumentacji zarządu gminy powstałej w związku z pełnieniem przez zarząd funkcji organu wykonawczego gminy. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że ustawodawca nie ustanowił dotychczas publicznego prawa podmiotowego powszechnego dostępu do akt powstałych w rezultacie działania organów administracji publicznej jest trafny. W szczególności za podstawę roszczenia obywatela o udostępnienie akt nie może być uznany art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, bowiem jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, powyższy przepis określa jedynie obowiązek pracownika samorządowego, natomiast nie ustanawia kompetencji organu w sprawie udostępniania akt i prawa obywatela dostępu do akt będących w posiadaniu organu. Należy zatem przyjąć, że obywatel nie może dochodzić realizacji powyższego obowiązku w trybie postępowania administracyjnego łącznie ze skargą do sądu administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że wniosek mieszkańca gminy o udostępnienie dokumentacji zarządu gminy nie może być uwzględniony przez pracownika organu administracji publicznej nawet wówczas, gdy wnioskodawca nie wykaże, że ma w tym interes prawny lub że jest jedynie zainteresowany wglądem do akt zarządu powstałych w następstwie działania zarządu jako organu wykonawczego gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych wniosek taki nie może być uwzględniony tylko wówczas, gdy sprzeciwiają się temu przepisy prawa. W polskim ustawodawstwie brak jest wprawdzie przepisów gwarantujących obywatelom prawo podmiotowe powszechnego dostępu do akt organów administracji publicznej, lecz nie można równocześnie przyjąć, że istnieje ustawowy zakaz udostępniania obywatelom takich akt. W konsekwencji należy stwierdzić, że wniosek mieszkańca gminy o udostępnienie akt urzędowych powstałych w związku z pełnieniem przez zarząd funkcji organu wykonawczego (rady) gminy powinien być uwzględniony przez pracownika urzędu, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa. Za takim stanowiskiem przemawia zarówno szczególny status mieszkańców gminy, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, a zatem są zainteresowani posiadaniem informacji o wykonywaniu przez zarząd jego ustawowych kompetencji dotyczących pośrednio lub bezpośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie ich interesów prawnych lub faktycznych, a nadto rozwiązania przyjęte w prawie europejskim, które gwarantują obywatelom prawo dostępu do informacji (akt) będących w posiadaniu organów administracji publicznej. W szczególności należy wskazać na postanowienia zalecenia nr 19 (81) Komitetu Minis-

trów z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji będących w posiadaniu organów administracji publicznej czy dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich z dnia 7 czerwca 1990 r. o swobodnym dostępie do informacji dotyczących ochrony środowiska. Powyższe akty prawne powinny być uwzględniane przy interpretacji prawa polskiego dotyczącego dostępu do akt niezależnie od tego, czy mogą być uznane za jego część składową czy też jedynie za postulaty skierowane do ustawodawcy, bowiem ustalają one minimum standardu w zakresie urzeczywistniania określonego w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61 poz. 284) prawa swobodnego wyrażania opinii, a ponadto wyznaczają kierunek uregulowań prawnych w tym zakresie, które powinny być podjęte przez polskiego prawodawcę .

W kwestii wyznaczonych art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych granic wykonywania przez pracownika samorządowego obowiązku udostępniania akt zarządu gminy związanych z pełnieniem przez zarząd funkcji organu wykonawczego gminy Sąd Najwyższy jest zdania, że zawarte w tym przepisie sformułowanie Ajeżeli prawo tego nie zabrania@ nie podlega wykładni rozszerzającej. Należy zatem przyjąć, że pracownik samorządowy może odmówić mieszkańcowi gminy dostępu do takich akt tylko w przypadku, gdy z przepisów prawa wynika, że udostępnianie niektórych kategorii akt będących w posiadaniu zarządu gminy jest niedopuszczalne.

Odnośnie do określonego w art. 4 ust. 1 Prawa prasowego obowiązku udzielania prasie informacji przez wymienione w tym przepisie organy, jednostki i instytucje publiczne o swojej działalności Sąd Najwyższy jest zdania, że powyższy przepis Prawa prasowego powinien być interpretowany w świetle uregulowań konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych gwarantujących wolność prasy i prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, a także fundamentalnej, z punktu widzenia normatywnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego, zasady jawności życia publicznego. Z uregulowań tych wynika, że wolność prasy może podlegać tylko takim ograniczeniom, które są określone ustawowo i niezbędnie konieczne w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na ochronę uznanych w takim państwie dóbr i wartości (art. 10 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Uwzględniając szczególną pozycję prasy w państwie prawnym nie tyle z punktu widzenia reguł ustroju demokratycznego, ile z uwagi na urzeczywistnianie prawa obywateli do rzetelnej informacji Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 4 ust. 1 Prawa prasowego kształtuje prawo do uzyskiwania przez prasę informacji o działalności organów i instytucji publicznych w szerszym zakresie, niż wynika to z uzasadnienia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego. Należy bowiem przyjąć, że efektywne, zgodne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistnianie wolności prasy wymaga zagwarantowania prasie nie tylko prawa pozyskiwania informacji od instytucji publicznych w tym znaczeniu, że instytucje te przekazują prasie na ich żądanie, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, komunikaty zawierające określone dane o działalności zobowiązanego podmiotu. Wymóg rzetelnego i niezbędnego w państwie prawnym informowania obywateli o istotnych dla nich działaniach administracji publicznej nakazuje przyjąć, że określone w art. 4 ust. 1 Prawa prasowego uprawnienie prasy obejmuje również prawo żądania dostępu do akt organu zobowiązanego do udzielenia informacji, jednakże tylko w zakresie przedmiotu informacji. W ten sposób prasa może bowiem krytycznie, efektywnie i odpowiedzialnie weryfikować uzyskane za

pośrednictwem zobowiązanego organu informacje dotyczące jego działalności z będącymi w dyspozycji tego organu aktami urzędowymi. Podobnie jak odmowa udzielenia informacji, także odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Trafny jest pogląd rewidującego, że w rozpatrywanej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, iż odmowę udostępnienia protokołów posiedzeń zarządu gminy uzasadniał wzgląd na ochronę dóbr osobistych oraz konieczność zapewnienia najszerzej gwarancji sferze prywatności jednostki. Należy bowiem wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r. I PZP 28/93 (Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1994 nr 2) zakaz ujawniania wynagrodzenia przez pracodawcę, ze względu na zakaz naruszania dóbr osobistych pracownika, będzie tylko wówczas usprawiedliwiony, gdy taką informację będzie można zaliczyć do sfery prywatności pracownika. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 6 Prawa prasowego dopuszczalne jest publikowanie informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia bez zgody danej osoby, jeżeli wiążą się bezpośrednio z jej działalnością publiczną. W tej sytuacji należy przyjąć, że gdyby istotnie w protokołach z posiedzeń zarządu gminy znajdowały się informacje związane z załatwianiem indywidualnych spraw obywateli, których ujawnienie mogłoby stanowić naruszenie dobra osobistego i uzasadniało odmowę udostępnienia tej części dokumentacji, to odmowa mogła dotyczyć tej części dokumentów.

Podniesiony przez wnoszącego rewizję nadzwyczajną zarzut naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez zamieszczenie w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku oceny prawnej ograniczającej prawo prasy do uzyskiwania informacji należy uznać za zasadny. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerzego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem narusza to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====