

Wyrok z dnia 3 października 2002 r.

III RN 89/02

Nie ma przeszkód prawnych ujawniania przez organ gminy na żądanie prasy informacji, którzy dyrektorzy samorządowych placówek oświatowych zostali powołani bez procedury konkursowej. Ujawnienie takiej informacji nie narusza prawa do prywatności tych osób ani prawa do ochrony ich danych osobowych.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2002 r. sprawy ze skargi Redakcji pisma „R.” na odmowę udzielenia informacji przez Prezydenta Miasta K. w piśmie z dnia 9 sierpnia 2001 r. [...] w przedmiocie powierzenia pełnienia obowiązków dyrektorów samorządowych placówek oświatowych z pominięciem procedury konkursowej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z siedzibą w Gliwicach z dnia 3 grudnia 2001 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Pismem z dnia 5 czerwca 2001 r. redaktor naczelny „R.” zwrócił się do prezydenta miasta K. o podanie pełnej listy nauczycieli, którym organ prowadzący powierzył pełnienie obowiązków dyrektorów samorządowych szkół i placówek oświatowych z pominięciem procedury konkursowej, a nadto o wyjaśnienie, jakie ważne przesłanki zadecydowały w tych przypadkach o odstąpieniu od postępowania konkursowego. Jako podstawę prawną żądania przytoczył przepisy art. 4 w związku z art. 1 ustawy z

dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz.24 ze zm.). Wobec braku odpowiedzi ponowił żądanie w piśmie z dnia 31 lipca 2001 r.

Prezydent K. pismem z dnia 9 sierpnia 2001 r. odmówił udzielenia informacji dotyczącej listy nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora placówki oświatowej z pominięciem procedury konkursowej, powołując się na przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883). Zdaniem organu, informacje dotyczące nazwisk osób podlegają ochronie przewidzianej w tej ustawie. Natomiast podano redaktorowi naczelnemu informacje obejmujące dane liczbowe - ze wskazaniem placówek - w zakresie przeprowadzonych konkursów na opisane stanowiska i ich wyniki. W konkluzji wyrażono pogląd, że powierzenie owych stanowisk nie pomijało procedury konkursowej, a było zgodne z przepisem art. 36a ustawy o systemie oświaty.

Redakcja „R.” powyższą odmowę udzielenia informacji zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego, opierając się o przepisy art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 4 ust. 4 Prawa prasowego. W uzasadnieniu skargi poddano w wątpliwość trafność przekonania organu, jakoby zakres żądanych informacji podlegał ustawie o ochronie danych osobowych, zwłaszcza gdy nie sprecyzowano przepisów, z których pogląd ten został wywiedziony. Skarżąca zwróciła uwagę, iż dyrektorzy publicznych placówek oświatowych są funkcjonariuszami publicznymi i „nie podlegają utajnieniu na mocy obowiązujących w RP ustaw”. Zdaniem skarżącej redakcji, postawa prezydenta miasta K. uniemożliwia prasie realizację prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

W odpowiedzi na skargę prezydent K. wniósł o jej odrzucenie, twierdząc, iż zaskarżona odmowa nie jest aktem opisanym w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W dalszej kolejności zarzucił niewyczerpanie trybu z art. 34 ust. 3 tej ustawy. Ostatecznie domagał się jej oddalenia, podtrzymując dotychczasowe wywody i zwalczając pogląd, jakoby nauczyciele byli funkcjonariuszami publicznymi. Z tej przyczyny nie są oni wyłączeni spod ochrony przewidzianej przepisami art. 1 w związku z art. 6 i art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 3 grudnia 2001 r. [...] oddalił skargę. W ocenie Sądu, podstawę skargi na odmowę udzielenia informacji w trybie art. 4 ust. 1 i 5 Prawa prasowego,

stanowi przepis art. 4 ust. 4 tej ustawy. Regulacja w nim zawarta jest regulacją szczególną, odsyłającą do przepisów o zaskarżaniu decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Charakter prawny odmowy udzielenia informacji, jak też sposób jej zaskarżenia, przemawiają za stanowiskiem, wedle którego nie mieści się ona wśród aktów wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a podlega regulacji zawartej w art. 16 ust. 2 tej ustawy. Przepis ten przewiduje właściwość Sądu w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych dopuszczają sądową kontrolę. W konsekwencji tego przepisu art. 4 ust. 4 Prawa prasowego stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tym zakresie norma art. 4 ust. 4 Prawa prasowego jest uregulowaniem szczególnym i samodzielным, wyłączającym stosowanie trybu przewidzianego w tym ostatnim przepisie. Przeto przed zaskarżeniem odmowy udzielenia informacji nie jest wymagane wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W tej materii Sąd dostrzegł podobieństwo normy art. 4 ust. 4 Prawa prasowego z regulacją objętą normą art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), przewidującą zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały o odrzuceniu zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 11 października 1999 r. stwierdził, że wniesienie skargi w trybie art. 24 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym na uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu nie jest uzależnione od wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (ONSA 2000 r. nr 1, poz. 4 i 5). Podobnie zresztą jest w odniesieniu do skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w trybie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), co wynika z treści uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 1998 r. (ONSA 1998 r. nr 2, poz. 41). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym niniejszą skargę, konkluzje i rozważania zawarte w motywach przytoczonych uchwał można przenieść na grunt sprawy rozpatrywanej. Sąd stwierdził ponadto, że powyższy pogląd wzmacnia odwołanie się do postulatu szybkości postępowania w tych sprawach, wynikającego niejako z ich istoty. W konsekwencji powyższych rozważań Sąd doszedł do przekonania, że wymogi formalne skargi zo-

stały spełnione, co przy jej dopuszczalności, pozwalało na przystąpienie do merytorycznego zbadania zawartych w niej zarzutów.

Na wstępie tej części rozważań Sąd podniósł, że przeprowadzana - stosownie do brzmienia art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - kontrola legalności zaskarżonego aktu, sprowadza się do badania, czy nie uchybia on przepisom prawa materialnego lub procesowego i to tylko w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy albo stanowiącym o jego nieważności. Dokonana w tych ramach ocena legalności zaskarżonej odmowy udzielenia informacji wykazała, iż akt ten nie narusza prawa. Podstawą domagania się informacji przez skarżącą jest przepis art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 5 Prawa prasowego. Stanowi on o obowiązku udzielania prasie informacji o swojej działalności, przy czym w odniesieniu do organizacji samorządowych obowiązek ten dotyczy zleconych im zadań w sferze administracji państwowej oraz innej podobnej działalności publicznej. W opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego przedmiot żądanej przez skarżącą informacji mieścił się w tych granicach, bo materia prowadzenia szkół i innych placówek oświatowych należy do zakresu działalności publicznej w rozumieniu cytowanego przepisu. Prośba została skierowana do odpowiedniej osoby, bo do osoby działającej w imieniu organu właściwej gminy, która jest organizacją samorządową w rozumieniu powołanego przepisu. Sąd wyraził także wątpliwość, czy całość żądanej informacji mieściła się w ramach zakreślonych przepisem art. 4 ust. 1 i 5 Prawa prasowego, bo nie jest oczywiste, czy informacja obejmująca dane osobowe osób zatrudnionych na tych stanowiskach należy do pojęcia działalności gminy sensu stricto w rozumieniu tego przepisu.

Następnie Sąd zważył, że zgodnie z art. 4 ust. 2 Prawa prasowego odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Zaskarżona odmowa zasadza się na poglądzie, iż zadośćuczynienie spornemu żądaniu naruszałoby prawo do ochrony danych osobowych wynikające z przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny stanowisko to podziela. W istocie bowiem obowiązek udzielania informacji o działalności gminy nie obejmuje danych osobowych dyrektorów szkół i placówek oświatowych. Tak dalece nie sięgają też, zagwarantowane przepisem art. 1 Prawa prasowego, wolność wypowiedzi i urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. W przekonaniu Sądu realizację tych zasad zapewniały informacje udzielone przez Prezydenta K. w piśmie stanowiącym czę-

ściową odmowę, którą uczyniono przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Tym bardziej, że skarżąca nie podała, w jakim celu prosi o sporne dane, ani też jak zamierza je wykorzystać. Zdaniem Sądu prawo do informacji sięga jedynie do granic kolizji z prawem, w szczególności z przepisami innych ustaw, zaś wykorzystanie danych osobowych jest poddane szczególnej reglamentacji. Musi być bowiem nie tylko zgodne z ogólnymi przepisami, lecz przede wszystkim z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Ocena legalności tego wykorzystania obejmuje nie tylko zakres danych, ale też cel ich uzyskania, o czym stanowi przepis art. 29 ust. 1. ustawy. Tymczasem skarżąca nie wypełniła tego obowiązku, gdyż nie podała żadnego uzasadnienia dla żądanej informacji. Pismo z dnia 5 czerwca 2001 r., jak też pismo z dnia 31 lipca 2001 r., są w swej treści niezwykle lakoniczne, zawierają żądanie ogólne i szerokie, konkretnie niesprecyzowane.

W ocenie Sądu, wprawdzie w wyroku z dnia 24 czerwca 1999 r., II SA 686/99, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ochronie na podstawie przepisów powołanej ustawy nie podlegają imię i nazwisko pracownika samorządowego, to jednak trudno jest odnieść ten pogląd do nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach dyrektorów szkół i placówek oświatowych, nawet gdy chodzi o jednostki, dla których dana gmina jest organem prowadzącym. Rozciągnięcie go na tych pracowników byłoby, zdaniem Sądu, zbyt daleko idące. Nie są oni pracownikami samorządowymi sensu stricto, a jedynie są zatrudniani przez gminę w podmiotach nie będących jednostkami gminnymi. Zresztą w przywołanym wyroku stwierdzono dalej, że żaden przepis nie zobowiązuje organów do sporządzania, wyłącznie dla potrzeb prasy, specjalnych wykazów, zestawień, czy innego rodzaju opracowywania danych. Podzielając ten pogląd, Sąd zwrócił uwagę na fakt, że zadośćuczynienie spornemu w sprawie żądaniu wymagałoby jednak poczynienia pewnych czynności, o których mowa powyżej, co przemawia także przeciwko uwzględnieniu żądania. W wyroku z dnia 23 lutego 1999 r., II SA 73/99, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż obowiązek dostarczania prasie informacji sprowadza się do stworzenia dziennikarzom możliwości zapoznania się z informacją. Wydaje się, że w niniejszej sprawie ten zakres uprawnienia zostałby przekroczony w razie uwzględnienia żądania.

Sąd prowadząc bardziej szczegółowe wywody na gruncie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, zważył, iż w art. 1 ust. 1 statuuje ona zasadę prawa do ochrony danych osobowych dotyczących danej osoby, zaś w ust. 2 tegoż przepisu zasadę, wedle której przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze

względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dotyczą lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą. Nie powinna więc budzić wątpliwości potrzeba oceny, czy żądana przez skarżącą informacja nie narusza owych zasad. Po pierwsze trzeba stwierdzić, iż skarżąca, jak należy mniemać, powołuje się na dobro publiczne, chcąc zapewne wykorzystać żądane informacje w celu określonym w art. 1 Prawa prasowego. Wszak, jak to już wyżej wskazano, powinna sprecyzować cel i sposób wykorzystania tychże, bo od tego zależy ocena legalności żądania. Tego nie uczyniła, czym częściowo przyczyniła się do odmowy udzielenia informacji. Sąd wskazał na przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych, który dopuszcza przetwarzanie danych osobowych, gdy zezwalają na to przepisy prawa i gdy jest to niezbędne do wykonywania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Po wtóre, Sąd zwrócił uwagę, że skarżąca żądała podania danych osobowych w rozumieniu art. 6 powołanej ustawy, bo nazwiska osób fizycznych pozwalają na określenie ich tożsamości. Wreszcie, że w wyniku udzielenia informacji dojść mogło do przetwarzania danych w rozumieniu art. 7 pkt 2 tej ustawy, bo ich publikacja nie jest niczym innym jak operacją wykonywaną na danych osobowych, polegającą na ich zbieraniu, utrwalaniu, przechowywaniu, a przede wszystkim udostępnianiu. W ocenie Sądu, niepodobna zgodzić się ze stanowiskiem, iż przepisy tej ustawy nie miały zastosowania w sprawie. Reasumując, Sąd doszedł do przekonania, że z podanych powyżej przyczyn, brak było podstaw do udzielenia szerszej informacji, niż została podana skarżącej w piśmie z dnia 9 sierpnia 2001 r., a w szczególności odnośnie nazwisk osób powołanych na stanowiska dyrektorów placówek oświatowych i szkół z pominięciem procedury konkursowej. Naruszałoby to bowiem przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Podana natomiast informacja dostatecznie, zwłaszcza przy braku motywów żądania skarżącej, realizuje zasady wolności prasy i prawa społeczeństwa do informowania o treści życia publicznego. Nie doszło więc do naruszenia prawa, w szczególności art. 61 ust. 1, zwłaszcza w kontekście art. 62 ust. 2 Konstytucji, oraz art. 1 i art. 4 Prawa prasowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naruszenie art. 54 ust. 1 i 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 i 4 ust. 1 i 5 Prawa prasowego w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2002 r. oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowisko zajęte przez skład orzekający NSA, rażąco narusza prawo. Odmowa udzielenia żądanych przez Redakcję informacji w sposób oczywisty narusza konstytucyjną wolność prasy oraz jej obowiązek do urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Prawo nie tylko dziennikarza, ale i każdego obywatela do uzyskania spornych informacji wynika - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności 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 majątkiem Skarbu Państwa. W myśl art. 61 ust. 3, ograniczenie tego prawa, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Podstawą do odmowy udzielenia informacji może być również konieczność ochrony dóbr osobistych zaliczanych do sfery prywatności. W przedmiotowej sprawie nie sposób jednak znaleźć podstawy do ograniczenia wspomnianego prawa. Udzielenie żądanych informacji nie stanowi bowiem zagrożenia ani dla wolności i praw innych osób, ani dla porządku publicznego, bezpieczeństwa czy ważnego interesu gospodarczego państwa. Wprost przeciwnie. To ważny interes państwa przemawia za tym, by jak najszersza sfera działalności osób wykonujących funkcje lub zadania publiczne była jawna i poddana publicznej kontroli. Jawność życia publicznego jest najlepszym remedium na liczne patologie sfery publicznej. Ponadto należy podkreślić, iż w świetle powołanych przepisów konstytucyjnych jawność jest zasadą zaś jej wyłączenia wyjątkiem.

Jako podstawę oddalenia skargi redakcji skład orzekający NSA wskazał przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Nie sposób jednak zgodzić się z takim stanowiskiem, skoro już z treści art. 1 ust. 2 tej ustawy jasno wynika, że udostępnienie danych, o które występowała redakcja, nie narusza jej przepisów. Zgodnie z tym przepisem, przetwarzanie danych osobowych może mieć bowiem miejsce między innymi ze względu na dobro publiczne. Również w myśl art. 23 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy między innymi jest niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra pu-

blicznego. Nie ulega wątpliwości, że działalność prasy, urzeczywistniająca prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 ustawy Prawo prasowe), mieści się w zakresie pojęcia zadań realizowanych dla dobra publicznego. Informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, jak i ich działaniach, niewątpliwie nie należą do sfery prywatności tych osób.

Warto w tym miejscu wskazać stanowisko, jakie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1999 r., II SA 686/99: „Błędnym jest twierdzenie, iż imię i nazwisko oraz stanowisko pracownika państwowego (z wyjątkiem służb specjalnych) lub samorządowego podlega ochronie danych osobowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883)”. Również w wyroku z dnia 6 maja 1997 r., II SA/Wr 929/96, skład orzekający NSA stwierdził między innymi: „Cechą ochrony praw osobistych czy prawa prywatności jest to, że ochroną tą jest objęta dziedzina życia osobistego, prywatnego człowieka. Ochrona ta zatem nie obejmuje ani działalności publicznej osoby, ani też sfery działań czy zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną.”

Nie ulega więc wątpliwości, że informacja o tym, kto pełni funkcję dyrektora samorządowej placówki oświatowej, nie należy do prywatnej sfery życia tej osoby. Edukacja należy bowiem bez wątpienia do sfery publicznej, o czym świadczy art. 70 Konstytucji RP. Dyrektor placówki wykonuje więc zadanie publiczne, gospodaruje środkami publicznymi, wykonuje funkcje władcze wobec uczniów. Nie ma żadnych powodów, dla których należałoby utajnić informacje o tym, którzy dyrektorzy samorządowych placówek oświatowych powołani zostali na swe stanowiska bez przewidzianej prawem procedury konkursowej. Ujawnienie więc takiej informacji nie narusza - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - ani prawa do prywatności, ani prawa do ochrony danych osobowych.

Przekonanie Rzecznika o bezpodstawności oddalenia przez NSA skargi redakcji wspiera dodatkowo treść art. 4 ust. 1 Prawa prasowego w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2002 r. Zgodnie z tym przepisem, organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, były obowiązane do udziela-

nia prasie informacji o swojej działalności. W myśl ust. 5 obowiązek powyższy dotyczy również związków zawodowych, organizacji samorządowych i innych organizacji społecznych w zakresie zleconych im zadań w sferze administracji państwowej oraz innej podobnej działalności publicznej.

Wobec zakwestionowania przez NSA faktu legitymowania się przez dyrektorów samorządowych szkół i placówek oświatowych statusem funkcjonariusza publicznego, wskazać należy uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2000 r., zgodnie z którą „funkcjonariuszem publicznym jest osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. W literaturze trafnie zauważa się, iż w powołanym przepisie uzależniono przymiot funkcjonariusza publicznego tej kategorii od pozostawania w stosunku pracy w organie administracji rządowej lub innym organie państwowym lub samorządu terytorialnego”. Za zaliczeniem osób pełniących funkcje dyrektorów szkół do grona funkcjonariuszy publicznych przemawia również stanowisko Sądu Najwyższego, przedstawione w wyroku z dnia 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, zgodnie z którym: „nauczyciela szkoły gminnej należy uważać za funkcjonariusza samorządu terytorialnego.”

Na koniec podkreślić należy, że stanowisko przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich podzielił również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W piśmie skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził między innymi: „Generalny Inspektor prezentuje stanowisko, iż oddalenie skargi Redakcji pisma „R.” na odmowę udostępnienia informacji o osobach, którym organ założycielski, z pominięciem procedury konkursowej, powierzył pełnienie obowiązków dyrektorów samorządowych placówek oświatowych, z powołaniem się na przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, było bezpodstawne”. Generalny Inspektor podkreślił, że prawo redakcji do uzyskania przedmiotowych informacji wyływało z przepisów art. 1 i 4 ust. 1 i 4 ustawy Prawo prasowe, a także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a wobec faktu, że informacje, o które wystąpiła redakcja, niewątpliwie dotyczą osób pełniących funkcje publiczne, odmowa ich udzielenia - z powołaniem się na przepisy o ochronie danych osobowych - nie jest zasadna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Trafny jest zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisów art. 1 i 4 ust. 1 i 5 Prawa prasowego. Przepis art. 4 ust. 1 Prawa prasowego, który w stanie prawnym i faktycznym rozpoznawanej sprawy miał następujące brzmienie: „Organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, a w zakresie działalności społeczno-gospodarczej również organizacje spółdzielcze i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek są obowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności”, był przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 11 stycznia 1996 r., III ARN 57/95 (OSNAPiUS 1996 nr 13, poz. 179), Sąd Najwyższy stwierdził, że: „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”. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy powołał następującą argumentację prawną: „Odnosnie 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 urzeczywistnienie prawa obywateli do rzetelnej informacji, Sąd Najwyższy stwierdził następnie, że „efektywne, zgodne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistnienie wolności prasy wymaga zagwarantowania prasie nie tylko prawa pozyskiwania informacji od instytucji publicznych w tym znaczeniu, że instytucje te przekazują pra-

sie 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.” Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że „w interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego 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”.

Powyższa wykładnia zachowuje aktualność w obecnym stanie prawnokonstytucyjnym, z którego wynika jednoznacznie, że zagadnienie dostępu prasy do informacji należy rozpatrywać z punktu widzenia fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada jawności życia publicznego (art. 2 Konstytucji RP) i zasady wolności prasy (art. 14 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnego prawa obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), określanej jako wolność wypowiedzi. Zagadnienie wzajemnego stosunku wolności prasy, wolności wypowiedzi i prawa do informacji jest niezwykle złożone, jednakże szczegółowe rozważenie tej kwestii nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, w której przedmiotem oceny Sądu było to, czy prasa ma prawo żądania udzielenia informacji dotyczącej listy nauczycieli, którym powierzono obowiązki dyrektora gminnej (miejskiej) placówki oświatowej z pominięciem procedury konkur-

sowej. Wystarczy wskazać, że obywatel może uzyskiwać wiadomości o działalności organów jednostek samorządu terytorialnego z prasy i innych środków masowego przekazu, co wskazuje na doniosłe znaczenie wolności prasy w tym zakresie (art. 14 Konstytucji RP), z informacji uzyskanych od właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, z udostępnionych obywatelowi dokumentów będących w posiadaniu takiego organu oraz z obserwacji posiedzeń „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych”, na które obywatelowi zapewniono wstęp (art. 60 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Z kolei wolność prasy w rozumieniu art. 14 Konstytucji RP nie ogranicza się do rozpowszechniania wiadomości i informacji, lecz obejmuje również dostęp do legalnych źródeł informacji. Należy w związku z tym przyjąć, że wolność prasy chroni także prawo prasy do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu tych organów oraz prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Uprawnieniom tym odpowiada obowiązek właściwych organów władzy publicznej udzielania prasie informacji o ich działalności, zapewnienia dostępu do dokumentów oraz zapewnienia wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2002 r., III RN 64/00 - OSNAPiUS 2001 nr 6, poz. 183).

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego był uprawniony do odmowy udzielenia prasie informacji o imionach i nazwiskach dyrektorów szkół samorządowych powołanych na to stanowisko bez trybu konkursowego. Nie jest natomiast sporne, że przedmiot żądanej informacji mieści się w granicach wyznaczonych przepisem art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 5 Prawa prasowego, ponieważ materia prowadzenia szkół i innych placówek oświatowych należy do zakresu działalności publicznej w rozumieniu tego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wyraził wątpliwość, czy „całość żądanej informacji mieści się w ramach zakreślonych przepisem art. 4 ust. 1 i 5 Prawa prasowego, bo nie jest oczywiste, czy informacja obejmująca dane osobowe osób zatrudnionych na tych stanowiskach należy do pojęcia działalności gminy sensu stricto w rozumieniu tego przepisu”, jednakże nie zajął w tej kwestii stanowczego stanowiska, bowiem uznał, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma kwestia, czy istniały przewidziane w art. 4 ust. 2 Prawa prasowego przesłanki odmowy udzielenia informacji.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 Prawa prasowego odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Przepis ten, jako ograniczający prawo prasy do żądania informacji określonej w art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 5 Prawa prasowego, nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że wymienione w nim przesłanki odmowy udzielenia informacji należy interpretować ściśle, a nawet zwężająco, a ponadto katalog tych przesłanek powinien być uznany z tego względu za katalog zamknięty. Wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podaje treść tego przepisu, jednakże nie dokonuje jego wykładni, a nawet można mieć uzasadnioną wątpliwość, czy stosuje ten przepis do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy. W istocie bowiem podstawą prawną zaskarżonego wyroku nie jest przepis art. 4 ust. 2 Prawa prasowego, lecz przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 ze zm.).

W związku z tym wymaga rozważenia, czy podstawą prawną odmowy udzielenia prasie informacji może być wyłącznie przepis art. 4 ust. 2 Prawa prasowego, czy także inne przepisy powszechnie obowiązujące, w tym przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Należy mieć tu na uwadze, że zagadnienie ograniczeń wolności prasy powinno być rozpatrywane w szerszym kontekście konstytucyjnoprawnym. Konieczne jest zatem uwzględnienie merytorycznych i funkcjonalnych powiązań wolności prasy (art. 14 Konstytucji RP) z fundamentalną zasadą szczegółową wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada jawności życia publicznego (art. 2 Konstytucji RP), z prawem obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 Konstytucji RP), a także z wolnością wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), nie tylko w zakresie dostępu prasy do informacji, o czym mowa wyżej, lecz także w aspekcie konstytucyjnych ograniczeń tego prawa. Należy w związku z tym wyrazić pogląd, że ograniczenie wolności prasy polegające na ustawowym określeniu przesłanek odmowy udzielenia prasie żądanej informacji przez organy administracji publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, powinno mieścić się w granicach wyznaczonych przepisem art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bez-

pieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ponadto należy mieć na uwadze treść przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Wyjaśnienie relacji między tymi przepisami konstytucyjnymi, określającymi warunki ustanawiania ograniczeń praw (wolności) konstytucyjnych oraz ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z tych praw i wolności nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem w sprawie sporny jest jedynie jeden aspekt ograniczenia wolności prasy, a mianowicie taki, czy odmowa udzielenia prasie żądanej informacji jest konieczna dla ochrony wolności i praw „innych osób”, a mianowicie praw i wolności dyrektorów gminnych placówek oświatowych powołanych na to stanowisko bez przeprowadzania konkursu. W tym kontekście prawnokonstytucyjnym nie wymaga głębszego uzasadnienia wniosek, że przepis art. 4 ust. 2 Prawa prasowego nie mógł być samodzielną podstawą odmowy udzielenia informacji o danych osobowych (imionach i nazwiskach) tych dyrektorów, skoro w przepisie tym jako przesłanki odmowy udzielenia informacji prasie wymienia się wyłącznie względ na tajemnicę państwową, tajemnicę służbową oraz inną tajemnicę chronioną ustawą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że prawo każdego do ochrony dotyczących go danych osobowych nie może być utożsamiane z żadną z tajemnic wyszczególnionych w powyższym przepisie. Nie oznacza to równocześnie, że organ, do którego prasa zwróci się o udzielenie informacji, nie powinien rozważyć innych niż wymienione w art. 4 ust. 2 Prawa prasowego, a mających oparcie w Konstytucji RP, przesłanek odmowy udzielenia żądanej informacji. Problem polega na tym, że przepis art. 4 ust. 2 Prawa prasowego nie ustanawiał ograniczeń wolności prasy ze względu na konieczność ochrony praw i wolności innych osób, lecz celem ochrony innych wartości konstytucyjnych. W ocenie Sądu Najwyższego ograniczeń wolności prasy w rozumieniu art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 1 Konstytucji nie zawierają także przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, które stanowią konkretyzację konstytucyjnego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP). W rozpatrywanym przypadku mamy bowiem do czynienia nie z problemem ograniczenia wolności prasy ze względu na prawo do prywatności, lecz z problemem kolizji tych praw i wolności, która polega na tym, że wykonywanie konkretnej wolności (prawa) przez podmiot

uprawniony, odbywa się kosztem podmiotu innej wolności (prawa). W rozpoznawanej sprawie problem ten wyraża się w tym, czy wykonywanie wolności prasy przez redakcję pisma „R.” żądającej udzielenia informacji o danych osobowych dyrektorów gminnych placówek oświatowych powołanych na to stanowisko bez przeprowadzenia konkursu, odbywa się kosztem konstytucyjnego prawa do prywatności osób powołanych w takim trybie na te stanowiska.

W piśmiennictwie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości pogląd, że określone w art. 1 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych prawo każdego do ochrony dotyczących go danych osobowych stanowi konkretyzację konstytucyjnego prawa do prywatności zawartego w art. 47 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo do ochrony danych osobowych jest prawem każdego, a zatem z tego punktu widzenia brak jest podstaw do wyłączenia a priori z zakresu tej ochrony określonych kategorii podmiotów, w tym osób zatrudnionych na stanowiskach dyrektorów gminnych placówek oświatowych, czy szerzej - osób pełniących funkcje publiczne. W rozpoznawanej sprawie udzielenie prasie żądanej informacji nie stanowi jednak zagrożenia dla prawa do prywatności dyrektorów gminnych placówek oświatowych. Należy bowiem zważyć, że prawo do prywatności tych osób ma węższy zakres niż prawo do prywatności osób prywatnych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby, ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., K 24/98 (OTK 1998 nr 6, poz. 97) stwierdzono, że „jednocześnie jednak przeważa w doktrynie pogląd w myśl którego, w odniesieniu do osób ubiegających się lub pełniących funkcje publiczne, prawo do ochrony prywatności podlega istotnemu ograniczeniu. Zgodnie z tym poglądem, o ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym niż potocznie przyjęte) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona sfery życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom, uzasadnionym „usprawiedliwionym zainteresowaniem”. Jest oczywiste, że osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej, godzić się musi z takim zainteresowaniem opinii publicznej, wyrażającym się między innymi wolą uzyskania jak najszerszego zakresu informacji o jej życiu (również pry-

watnym) i przeszłości.” Otóż, nie ulega wątpliwości, na co trafnie zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, że informacja o tym, kto pełni funkcję dyrektora samorządowej placówki oświatowej, nie należy do prywatnej sfery życia tej osoby. Edukacja bowiem należy bez wątpienia do sfery publicznej, o czym świadczy art. 70 Konstytucji RP, zaś z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym wynika, iż zadaniem własnym gminy są sprawy oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych. Z przepisem tym pozostaje w związku art. 104 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425 zm.), z którego wynika, że zadaniem obowiązkowym gmin jest obecnie prowadzenie szkół podstawowych. Należy zatem przyjąć, że dyrektor gminnej placówki oświatowej wykonując zadanie publiczne, gospodarując środkami publicznymi oraz wykonując funkcje władcze wobec uczniów, pełni funkcje publiczne, o których mowa w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia to, na podstawie jakiego stosunku prawnego funkcja ta jest pełniona oraz czy dyrektor szkoły gminnej jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). W związku z tym nie ma przeszkód prawnych w ujawnieniu przez organ gminy na żądanie prasy informacji o tym, którzy dyrektorzy samorządowych placówek oświatowych powołani zostali na swe stanowiska bez przewidzianej prawem procedury konkursowej. Ujawnienie takiej informacji, w tym imion i nazwisk osób powołanych na stanowisko dyrektorów szkół gminnych i innych gminnych placówek oświatowych, nie narusza - jak trafnie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich - prawa do prywatności tych osób, ani prawa do ochrony danych osobowych.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====