

Wyrok z dnia 1 czerwca 2000 r.

III RN 64/00

Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych, podobnie jak odmowa udzielenia informacji, może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, urzędowej lub innej tajemnicy chronionej ustawą. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży 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 przez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 1 czerwca 2000 r. sprawy ze skargi Dyrektora Zarządu P. Oficyny Wydawniczej „S.P.” Spółki z o.o. w B.P. na odmowę udzielenia informacji przez Przewodniczącego Rady Miasta i Gminy w Ł., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Komisja Rewizyjna Rady Miasta i Gminy Ł. na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 1999 r. obradowała nad sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za rok 1998 i opowiedziała się jednomyślnie za przyjęciem sprawozdania i udzieleniem absoluto-

rium Zarządowi Miasta i Gminy za rok 1998. Zgodnie z § 8 ust. 4 regulaminu Komisji Rewizyjnej, stanowiącego załącznik do uchwały [...] Rady Miasta i Gminy w Ł. z dnia 12 kwietnia 1996r. posiedzenie Komisji miało charakter posiedzenia zamkniętego. W związku z tym Komisja sporządziła dwa protokoły posiedzenia: jeden zawierający ocenę realizacji budżetu gminy za rok 1998 wraz z wnioskiem o udzielenie absolutorium Zarządowi Miasta i Gminy, który razem z uchwałą Regionalnej Izby Rachunkowej w W. z dnia 20 kwietnia został przedstawiony na sesji Rady Miasta i Gminy w dniu 27 kwietnia 1999 r. i drugi protokół, określony jako wewnętrzny, który został uznany przez Komisję za niejawny i był przechowywany w taki sposób, że nawet przewodniczący Rady nie znał jego treści.

Redaktor Marek J. z redakcji „S.P.”, który zapoznał się z protokołem jawnym na sesji Rady Miasta i Gminy, na której protokół ten był przedstawiony i oceniony, zażądał udostępnienia „protokołu wewnętrznego”. Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 15 października 1999 r. odmówił udostępnienia tego protokołu.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 lutego 2000 r. [...] oddalił skargę Dyrektora Zarządu P. Oficyny Wydawniczej „S.P.” Sp. z o.o., a zarazem redaktora naczelnego pisma, na odmowę udostępnienia prasie „protokołu wewnętrznego z posiedzenia Komisji Rewizyjnej”, która została wniesiona na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

W ocenie Sądu prawo do informacji podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenie tego prawa może nastąpić 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. Pewne ograniczenia prawa do informacji mogą wynikać z faktu, że w kwestii trybu udzielania informacji Konstytucja odsyła do ustaw zwykłych, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – do ich regulaminów (art. 61 ust. 4). Warto też, zdaniem Sądu, zwrócić uwagę na ograniczenia zawarte w art. 47, 59, 50 i 51 Konstytucji RP. Ograniczenia prawa do uzyskiwania informacji zgodne są z powszechnie przyjętymi standardami, w szczególności europejskimi, w tym art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (przyjętej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r.). W ocenie Sądu ograniczenia prawa do informacji mają różny charakter i stawiają wyżej niektóre dobra od prawa do uzyskiwania informacji. W Unii

Europejskiej wskazuje się tylko na potrzebę przedstawienia przez władzę publiczną powodów, dla których „zgodnie z prawem lub praktyką” odmówiono udzielenia informacji (art. VII Rekomendacji R (81) 19 Komitetu Rady Ministrów dla Państw Członkowskich z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne).

Ustawowe ograniczenia w dostępie do informacji są w Polsce, zdaniem Sądu, dość liczne. Szczególne ograniczenia zawierają procedury postępowań sądowych (KPK, KPC) czy ogólnego postępowania administracyjnego. Ustawy gwarantują także zachowanie tajemnic zawodowych (np. lekarza, adwokata, dziennikarza), ograniczając tym samym obszar powszechnej dostępności informacji. Coraz szerszy zasięg ma obecnie w praktyce tajemnica przemysłowa i handlowa. Znaczne ograniczenia prawa do uzyskiwania informacji wprowadziła ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883) i ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95), która w art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. d - stanowi, że ma zastosowanie do organów samorządu terytorialnego. Zawarta w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy definicja tajemnicy służbowej jest w ocenie Sądu „dość pojemna”, bowiem obejmuje bliżej niesprecyzowane narażenie na szkodę interesu publicznego oraz prawnie chronionego interesu obywateli albo jednostki organizacyjnej. Z art. 49 ust. 2 ustawy wynika, że zgodę na udostępnienie informacji niejawnych stanowiących tajemnicę służbową może, a więc nie musi, wyrazić na piśmie kierownik jednostki organizacyjnej, wyłącznie w odniesieniu do informacji wytworzonej w tej jednostce. Zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej może w postępowaniu karnym sąd lub prokurator (art. 180 § 1 KPK), uprawnienia tego nie ma natomiast ani sąd powszechny ani Naczelny Sąd Administracyjny.

Sąd stwierdził, że „przyznawanie” klauzuli tajności nie jest objęte żadną procedurą, nie odnosi się też do jakichś konkretnych podmiotów, a w konsekwencji nie może być z tego tytułu zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie jest zatem możliwa sądowa ocena, czy w konkretnym przypadku istniały przesłanki faktyczne do zakwalifikowania informacji jako np. informacji „o narażeniu interesu publicznego.” W ocenie Sądu jeżeli organ samorządowy określi pewien zasób informacji jako „poufny” lub „zastrzeżony”, to tylko ten organ lub organ nadrzędny może, lecz nie musi, udostępnić ten zasób, którym może być protokół z zamkniętego posiedzenia. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny nie ma uprawnienia do zobowiązania wymienionego organu, by dokument „poufny” lub „zastrzeżony” udostępnił mediom.

W ocenie Sądu komisja rewizyjna jest organem rady gminy, a nie jej przewodniczącym, zatem przewodniczący rady gminy nie ma upoważnienia do uchylania postanowień rady gminy ani do wydawania jej poleceń w tym zakresie. Dotyczy to także postanowień o przeprowadzeniu obrad Komisji Rewizyjnej na posiedzeniu zamkniętym, a w konsekwencji niejawności protokołu z obrad. Wynika z tego, że przewodniczący Rady Miasta i Gminy, nie mając uprawnień do zmiany postanowienia Komisji Rewizyjnej o niejawności protokołu z obrad prowadzonych na posiedzeniu zamkniętym ani do nakazania takiej zmiany, nie mógł udostępnić Redakcji wymienionego protokołu. Sąd stwierdził, że Redakcja знаła działalność finansową Rady, skoro jej przedstawiciel zapoznał się zarówno ze sporządzonymi przez Komisję Rewizyjną i Regionalną Izbę Obrachunkową w W. opiniami co do wykonania budżetu gminy za rok 1998, jak i z przebiegiem sesji Rady, która obradowała jawnie.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 2, art. 4 ust. 1-4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) oraz art. 1, art. 16 ust. 2, art. 21 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 14, art. 61 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygana przez Sąd materia z uwagi na jej rangę w warunkach demokratycznego państwa prawnego została uregulowana w ustawie zasadniczej w formie podstawowych ustrojowych zasad prawnych. I tak stosownie do art. 14 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Zasada wolności prasy pozostaje zaś w ścisłym związku z inną podstawową zasadą państwa demokratycznego jaką jest zasada jawności życia publicznego, a konstytucyjnym gwarantem realnego przestrzegania tych praw (zasad) jest prawo obywatela do informacji wyrażone w art. 61 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tą normą prawną obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje co do zasady uzyskiwanie informacji o działalności również 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Omawiane prawo do uzyskiwania przez obywateli informacji ma tak silnie gwarancje konstytucyjne, że obejmuje ono nie tylko prawo korzystania z tzw. oficjalnych źródeł informowania, ale zapewnia również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji).

Jest zrozumiałe, w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że omawiane konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego nie mają charakteru praw absolutnych. Prawa te mogą zatem być w pewnych wyjątkowych sytuacjach ograniczane, jednakże ograniczenie takie 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 (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Rozwinięciem konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego są w obowiązującym porządku prawnym przepisy ustaw zwykłych, regulujących w sposób konkretny (i uzupełniający wobec ustawy zasadniczej) określone dziedziny życia publicznego w państwie. Przykładem w tym zakresie mogą być przepisy prawa prasowego, ustawy o samorządzie gminnym (art. 61), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 61), ustawy o samorządzie województwa (art. 72), jak również ustawy o finansach publicznych. Według art. 11 ustawy o finansach publicznych, który ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia problematyki rozstrzygniętej zaskarżonym wyrokiem, finanse publiczne są - co do zasady - jawne. Wspomniana zasada jawności finansów publicznych jest realizowana w szczególności przez jawność sejmowej debaty budżetowej i debat budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, jawność sejmowej debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa i debat nad wykonaniem sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, oraz poprzez podawanie właśnie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych przez Ministra Finansów, a także poprzez udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych.

Omawiana jawność finansów publicznych może być natomiast wyłączona jedynie w stosunku do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za tajemnicę państwową na podstawie odrębnych przepisów lub je-

żeli wynika to z umów międzynarodowych.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślił, że z przepisów Prawa prasowego wypływa podstawowa zasada w omawianym zakresie, iż prasa, zgodnie z Konstytucją, korzysta z wolności wypowiedzi i ma nie tylko prawo, ale i obowiązek urzeczywistniania prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1). Organy państwowe zaś mają ustawowy obowiązek stwarzać prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiać działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw (art. 2 Prawa prasowego). Także organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe oraz 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 (art. 4 ust. 1), natomiast odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą (art. 4 ust. 2).

Przedstawione uregulowania prawne prowadzą zatem do wniosku, stwierdził Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż jakakolwiek reglamentacja informacji o działalności podmiotów życia publicznego musi być podyktowana racjami znajdującymi swoje uzasadnienie w Konstytucji (a także w ratyfikowanych umowach międzynarodowych) i musi wynikać z wyraźnych postanowień aktów ustawodawczych. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając w badanej sprawie skargę dotyczącą odmowy udzielenia prasie informacji polegającej na nieudostępnieniu protokołu z ..zamkniętego posiedzenia komisji rewizyjnej" przyjął, iż aktem wyłączającym przedstawione prawo do informacji może być - w świetle obowiązującego porządku prawnego - przepis § 8 ust. 4 regulaminu Komisji Rewizyjnej, stanowiącego załącznik do uchwały [...] Rady Miasta i Gminy w Ł. z dnia 12 kwietnia 1996 r., oraz podjęte na podstawie tego przepisu regulaminu postanowienie Komisji o odbyciu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych. Sąd przyjął, że skoro "protokół wewnętrzny" został sporządzony z zamkniętego posiedzenia Komisji, z natury rzeczy był więc przez Komisję "utajniony". W żadnym razie tylko to, że Komisja Rewizyjna Rady Miasta i Gminy postanowiła odbyć posiedzenie przy drzwiach zamkniętych i sporządzić z tego posiedzenia "protokół wewnętrzny" nie oznacza i nie może oznaczać, że tym samym informacje będące przedmiotem takiego posiedzenia stanowią tajemnicę

służbową w rozumieniu ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95).

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego bezpodstawne jest więc przyjęcie przez Sąd, że wspomnianym aktem podustawowym (regulaminem. nie będącym nawet źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji) można skutecznie wyłączyć powoływane zasady prawne wynikające zarówno z ustawy zasadniczej, jak i z powoływanego Prawa prasowego, stanowi - w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną - rażące naruszenie powołanych w rewizji przepisów Konstytucji oraz Prawa prasowego.

Rażącym naruszeniem art. 1, 16 ust. 2 i art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) jest stanowisko Sądu, wyrażone w zaskarżonym wyroku, że ponieważ przyznawanie klauzuli tajności nie jest objęte żadną procedurą nie odnosi się też do jakichś konkretnych podmiotów, a w konsekwencji, z tego tytułu nie może być zaskarżane jako decyzja lub postanowienie, albo akt, o którym mowa w art. 16 ust.1 pkt 4 ustawy o NSA, to dlatego właśnie nie jest możliwa sądowa ocena, czy w konkretnym przypadku istniały przesłanki faktyczne do zakwalifikowania informacji jako np. informacji "o narażeniu interesu publicznego". Inaczej mówiąc, jeżeli jakiś organ samorządowy określi pewien zasób informacyjny jako „poufny” lub „zastrzeżony” to tylko on lub organ nadrzędny może lecz nie musi udostępnić ten zasób, którym może być protokół z zamkniętego posiedzenia. Natomiast sąd administracyjny nie ma uprawnienia do zobowiązania wymienionego organu by dokument poufny lub zastrzeżony udostępnił mediom. Taki pogląd narusza istotę sądowej kontroli administracji, jaką z mocy art. 184 Konstytucji oraz powołanych art. 1, 16 ust. 2 i art. 21 ustawy o NSA ustawodawca przypisał właśnie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Stanowią o tym bowiem przepisy art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) przewidujące kontrolę NSA w omawianym zakresie, jak i kryteria prawne, którymi ten Sąd powinien się kierować badając daną sprawę.

Podkreślić trzeba w związku z powyższym, iż stosownie do przepisu art. 4 ust. z powoływanego prawa prasowego, odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. W tym zakresie ustawodawca przewidział więc - i to w sposób

wyczerpujący - kryteria (przesłanki), które mogą przemawiać za ewentualną odmową udzielenia prasie żądanej informacji. Ewentualna zaś odmowa, zgodnie z ustawą, powinna zawierać, oprócz oznaczenia organu, jednostki organizacyjnej lub osoby, od której pochodzi, daty jej udzielenia, redakcji, której dotyczy oraz oznaczenia informacji będącej jej przedmiotem także powody odmowy (art. 4 ust. 3).

Tak więc nie sposób twierdzić, na gruncie przedstawionego porządku prawnego, że Naczelny Sąd Administracyjny, którego kontrola w zakresie omawianych zagadnień została przewidziana wprost w art. 4 ust. 4 Prawa prasowego, może nie obejmować zbadania zarówno powodów odmowy, jak i treści dokumentów, które miałyby, w ocenie organu lub instytucji zobowiązanych do udzielenia informacji prasie, uzasadniać odmowę udzielenia takiej informacji. Gdyby zatem przyjąć przedstawiony pogląd NSA jako właściwą wykładnię omawianych norm prawnych, to uznać by należało w konsekwencji, iż sądowa kontrola działalności organów władzy publicznej nawet w tak ważnej dla kraju dziedzinie, jaką są finanse publiczne, byłaby po prostu iluzoryczna. Wyłączenie bowiem jawności obrad danego organu pozbawiłoby samo przez się możliwości zbadania przez Sąd, czy owo wyłączenie jawności spełnia wymagania ustawowe w tym zakresie, a zatem czy w danej sprawie występują takie dobra prawem chronione, które właśnie dla ich szczególnej ochrony wymagają ograniczenia powszechnego prawa do informacji. Przedstawione stanowisko Sądu, a zatem i zaskarżony wyrok naruszają więc - w ocenie wnoszącego niniejszą rewizję - w sposób rażący powołane przepisy art. 4 ust 1-4 Prawa prasowego.

Naruszenie zasady sądowej kontroli legalności działań administracji jest tym bardziej rażące, że sędziowie są związani tylko Konstytucją i ustawą, co oznacza iż w procesie orzekania mogą odmówić zastosowania w konkretnej sprawie danego aktu podustawowego, jeżeli stwierdzą jego niezgodność z ustawą lub Konstytucją i wydać orzeczenie jedynie na podstawie ustawy. Tak więc w rozpoznawanej sprawie NSA powinien był odmówić zastosowania powoływanego przepisu regulaminowego o wyłączeniu jawności obrad komisji rewizyjnej w tej sprawie (jeżeli uznał, iż przepis ten pozbawia go możliwości zbadania zasadności wyłączenia jawności) i rozstrzygnąć sprawę w tym zakresie według norm wynikających z aktów najwyższej rangi. Obiektywnie niedopuszczalne "związanie" Sądu wspomnianym "wyłączeniem jawności" doprowadziło w rezultacie do tego, że NSA uznał odmowę udzielenia prasie informacji za zgodną z prawem (oddalił skargę), podczas gdy - co stwierdził wprost w zaskarżonym orzeczeniu - nie badał i nie mógł badać przesłanek, na podstawie któ-

rych organ odmówił udzielenia prasie żądanych informacji.

Tak więc kwestionowany wyrok narusza również powołany art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Stosownie bowiem do tego przepisu (w związku z art. 21 i 22) NSA może nie uwzględnić skargi tylko wówczas, gdy w danej sprawie nie występują przesłanki do wydania orzeczenia kasacyjnego. W badanej sprawie jednak Sąd (pomimo wykazanego niezbadania sprawy pod kątem przesłanek do wyłączenia jawności obrad) wydał wyrok oddalający skargę, a więc wyrok rozstrzygający, że odmowa udzielenia informacji była zgodna z prawem. Na takie rozstrzygnięcie sprawy, w której wystąpiły przedstawione okoliczności, nie pozwala przytoczony art. 27 ust. 1 ustawy o NSA.

Kwestionowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie usprawiedliwia stanowisko Sądu, że w świetle art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) komisja rewizyjna jest organem rady gminy, wykonującym zadania wynikające wprost z ustawy (art. 18a ust.4), a nie organem jej przewodniczącego, który jest uprawniony tylko do organizowania pracy rady i prowadzenia jej obrad (art. 19 ust.2 ustawy), a zatem przewodniczący Rady Miasta i Gminy Ł. nie był organem uprawnionym do udostępnienia żądanego protokołu. Jest bowiem oczywiste, że to właśnie przewodniczący rady reprezentuje ją na zewnątrz, a żądane materiały (informacje) dotyczyły w rozpoznawanej sprawie działalności Komisji Rewizyjnej, będącej ustrojowym elementem Rady Miasta i Gminy Ł.

Należy podkreślić ponadto, że zaskarżony wyrok nie tylko narusza powołane przepisy prawa, narusza on także utrwaloną już linię orzecznictwa w tym zakresie. Warto bowiem przypomnieć, iż problematyka dostępu prasy do informacji była już przedmiotem rozstrzygnięć zarówno Sądu Najwyższego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak, na przykład Sąd Najwyższy już w wyroku z dnia 11 stycznia 1996 r. - III ARN 57/95 (a więc jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji) 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 o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 1996 r., II SAB/Kr 36/96 wyraził pogląd prawny - odnoszący się wprost do stanu badanej sprawy - że odmowa udzielenia dziennikarzowi informacji, uzasadniana zwróceniem się przez dziennikarza do osoby nie upoważnionej do

udzielania informacji, stanowi naruszenie ustawowego obowiązku udzielania prasie informacji o swej działalności. Za szeroką kontrolą życia publicznego opowiedział się NSA również w wyroku z dnia 12 października 1999 r., II SA 720/99 i 925-937/99, a także w wyroku z dnia 3 grudnia 1999 r. (III SA 1699/99) nawiązującym do ustawowych gwarancji jawności w zakresie gospodarki finansowej organów administracji publicznej.

Wobec rażącego naruszenia wyżej omówionych przepisów prawa i skutków kwestionowanego wyroku, pozostawienie przedmiotowego orzeczenia w obrocie prawnym byłoby nie do pogodzenia z wymogami porządku prawnego w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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: „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 prawno międzynarodowych 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 Sądu 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 najszerszych 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 znaj-

dowały 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 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.”

Z przedstawionej wyżej oceny prawnej, która zachowuje aktualność w nowym stanie prawnokonstytucyjnym wynika, że zagadnienie dostępu prasy do niejawnych protokołów z posiedzeń komisji rady gminy 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, które to prawo, zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, a także konstytucyjnej wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), określanej jako wolność wypowiedzi. Sąd Najwyższy uznaje natomiast za zbędne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy rozważanie tej kwestii w świetle wiążących Rzeczypospolitą Polskę umów (konwencji) międzynarodowych i ich wykładni dokonanej przez właściwe dla tych umów organy i sądy, skoro Konstytucja RP ustanawia co najmniej odpowiednie do przewidzianych w tych umowach standardy ochrony wolności prasy i wolności wypowiedzi oraz prawa do informacji. Nie wyklucza to odpowiedniego zastosowania art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z wyłączeniem jednakże ust. 2 tego przepisu, który przewiduje możliwość wprowadzenia dalej idących ograniczeń wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 54 w

związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a zatem także z wolności wypowiedzi, mogą być ustanawiane 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności lub praw. Tymczasem z przepisu art. 10 Konwencji wynika, że korzystanie z wolności wypowiedzi może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. W konsekwencji należy przyjąć, że Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w związku z czym Sąd Najwyższy w rozpoznawanej sprawie nie widzi potrzeby stosowania przepisu art. 10 ust. 2 tej Konwencji.

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 udostępnienia niejawnych protokołów z posiedzeń komisji rewizyjnej rady gminy i czy temu uprawnieniu prasy odpowiada obowiązek właściwych organów gminy do udostępnienia prasie takich protokołów. 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 wiadomo-

ści i informacji, lecz obejmuje również dostęp do legalnych źródeł informacji. Należy w związku z tym przyjąć, że wolność prasy rozpatrywana w izolacji od wolności wypowiedzi i prawa obywatela do informacji, 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.

Wynikające z konstytucyjnej wolności prasy uprawnienie prasy dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organów władzy publicznej może być ograniczone ustawą w granicach wyznaczonych przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie zaś przepisem art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który określa warunki i przesłanki ustawowego ograniczenia prawa obywateli do informacji.

Konieczne jest zatem rozważenie, czy przewidziane w ustawach ograniczenia dostępu do informacji, w tym dokumentów, będących w posiadaniu organów władzy publicznej mogły stanowić podstawę odmowy udostępnienia przez właściwy organ gminy protokołów z niejawnego posiedzenia komisji rewizyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał na wiele przepisów ustawowych wprowadzających ograniczenia w dostępie do informacji, z których większość nie może mieć zastosowania dla rozpoznania niniejszej sprawy, w tym przepisy dotyczące tajemnicy zawodowej, przemysłowej i handlowej czy przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883). Z treści uzasadnienia zdaje się wynikać, że Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie na przepisach ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95), skoro przyjął, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. d tej ustawy ma zastosowanie do organów samorządu terytorialnego, zaś zawarta w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy definicja tajemnicy służbowej jest „dość pojemna”, bowiem obejmuje bliżej niesprecyzowane narażenie na szkodę interesu publicznego oraz prawnie chronionego interesu obywateli albo jednostki organizacyjnej. Sąd nie wyjaśnił jednak, jakie względy przemawiały za uznaniem, że protokół z niejawnej części posiedzenia komisji rewizyjnej rady gminy zawierał informacje niejawne stanowiące tajemnicę służbową w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym tajemnicą służbową jest infor-

macja niejawna nie będąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej, ani też tego czy tajemnicą służbową objęte były wszelkie informacje zawarte w tym protokole, czy tylko ich część. Sama zaś okoliczność, że protokół dotyczył niejawnego posiedzenia komisji rewizyjnej nie jest wystarczającą przesłanką uznania, że zawierał informację stanowiącą tajemnicę służbową. W tym celu niezbędne jest nadanie protokołowi, w trybie przewidzianym przez ustawę, cechy informacji niejawnej (dokumentu) będącej tajemnicą służbową, co nie było przedmiotem ustaleń i oceny Sądu. Należy w związku z tym wskazać, że podjęte na podstawie przepisu § 6 ust. 4 regulaminu Komisji Rewizyjnej Rady Miasta i Gminy Ł. postanowienie Komisji o odbyciu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych nie jest równoznaczne z nadaniem protokołowi z tych obrad klauzuli tajności w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych, jak przyjął Sąd, gdy stwierdził, że skoro protokół sporządzony został z zamkniętego posiedzenia Komisji, to „z natury rzeczy był więc przez Komisję utajniony.” W związku z tym brak było podstaw do zastosowania przepisu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe, zgodnie z którym odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 4 Prawa prasowego odmowę udzielenia prasie informacji, w tym odmowę udostępnienia żądanych przez prasę dokumentów można zaskarżyć do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie miesiąca; w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych. Z przepisu tego wynika w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, że odmowa udzielenia prasie informacji jest poddana kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego i nie ma znaczenia prawnego, w jakiej prawnej formie została wyrażona. W sytuacji bowiem, gdy przepis szczególny uprawnia do wniesienia skargi na czynność, działanie lub akt wskazanego w tym przepisie podmiotu, to zbędne jest rozważanie, czy odmowa taka mieści się w katalogu czynności wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Należy w związku z tym z naciskiem podkreślić, że przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było nadanie klauzuli tajności protokołowi z zamkniętego posiedzenia Komisji Rewizyjnej, jak zdaje

się przyjmować Naczelny Sąd Administracyjny, lecz odmowa udostępnienia Redakcji „S.P.” tego protokołu czyli odmowa udzielenia informacji w rozumieniu art. 4 ust. 2 Prawa prasowego.

Trafny jest pogląd Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że zaskarżony wyrok rażąco narusza przepisy art. 1, art. 16 ust. 2 i art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Nieprawidłowe jest bowiem stanowisko Sądu, wyrażone w zaskarżonym wyroku, że ponieważ przyznawanie klauzuli tajności nie jest objęte żadną procedurą nie odnosi się też do jakichś konkretnych podmiotów, a w konsekwencji, z tego tytułu nie może być zaskarżane jako decyzja lub postanowienie, albo akt, o którym mowa w art. 16 ust.1 pkt 4 ustawy o NSA, to dlatego właśnie "nie jest możliwa sądowa ocena, czy w konkretnym przypadku istniały przesłanki faktyczne do zakwalifikowania informacji jako np. informacji "o narażeniu interesu publicznego". Inaczej mówiąc, jeżeli jakiś organ samorządowy określi pewien zasób informacyjny jako " poufny" lub " zastrzeżony" ... to tylko on lub organ nadrzędny może lecz nie musi udostępnić ten zasób, którym może być protokół z zamkniętego posiedzenia. Natomiast sąd administracyjny nie ma uprawnienia do zobowiązania wymienionego organu by dokument poufny lub zastrzeżony udostępnił mediom". Trafnie wskazał Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, że taki pogląd narusza istotę sądowej kontroli administracji, jaką z mocy art. 184 Konstytucji oraz powołanych art. 1, 16 ust. 2 i art. 21 ustawy o NSA ustawodawca przypisał właśnie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Stanowią o tym bowiem przepisy art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe w związku z art. 16 ust 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przewidujące kontrolę NSA w omawianym zakresie, jak i kryteria prawne, którymi ten Sąd powinien się kierować badając daną sprawę.

Trafny jest pogląd Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że gdyby przyjęć przedstawiony pogląd NSA jako właściwą wykładnię omawianych norm prawnych, to uznać by należało w konsekwencji, iż sądowa kontrola działalności organów władzy publicznej nawet w tak ważnej dla kraju dziedzinie, jaką są finanse publiczne, byłaby po prostu iluzoryczna. Wyłączenie bowiem jawności obrad danego organu pozbawiłoby samo przez się możliwości zbadania przez Sąd, czy owo wyłączenie jawności spełnia wymagania ustawowe w tym zakresie, a zatem czy w danej sprawie występują takie dobra prawem chronione, które właśnie dla ich szczególnej ochrony wymagają ograniczenia powszechnego prawa do informacji.

Trafnie zwraca uwagę Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż naruszenie zasady sądowej kontroli legalności działań administracji jest tym bardziej rażące, że sędziowie są związani tylko Konstytucją i ustawą, co oznacza, iż w procesie orzekania mogą odmówić zastosowania w konkretnej sprawie danego aktu podustawowego, jeżeli stwierdzą jego niezgodność z ustawą lub Konstytucją i wydać orzeczenie jedynie na podstawie ustawy. Tak więc w rozpoznawanej sprawie NSA powinien był odmówić zastosowania powoływanego przepisu regulaminowego o wyłączeniu jawności obrad komisji rewizyjnej w tej sprawie (jeżeli uznał, iż przepis ten pozabawia go możliwości zbadania zasadności wyłączenia jawności) i rozstrzygnąć sprawę w tym zakresie według norm wynikających z aktów wyższej rangi. Obiektywnie niedopuszczalne "związanie" Sądu wspomnianym "wyłączeniem jawności" doprowadziło w rezultacie do tego, że NSA uznał odmowę udzielenia prasie informacji za zgodną z prawem (oddalił skargę), podczas gdy - co stwierdził wprost w zaskarżonym orzeczeniu - nie badał i nie mógł badać przesłanek, na podstawie których organ odmówił udzielenia prasie żądanych informacji.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====