



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO - 632380 - I/09/AB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 2 lipca 2010 r.

Pani Katarzyna Hall
Minister Edukacji Narodowej

al. Szucha 25

00-918 WARSZAWA

szanowna Pani Minister

W ostatnim czasie Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje liczne skargi dotyczące zasad udostępniania informacji przez dyrektorów szkół publicznych w trybie określonym ustawą z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej lub ustawa), a także zakresu przedmiotowego tzw. tajemnicy rady pedagogicznej. Mając na względzie zasadę jawności działania organów władzy publicznej, ustanowioną dla ułatwienia realizacji społecznej kontroli organów publicznych i poprawienia jakości ich pracy, czuję się w obowiązku poinformować Panią Minister o najważniejszych problemach sygnalizowanych w kierowanych do mnie skargach.

1. Status dyrektora szkoły jako podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej.

Jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości jest problem statusu dyrektora szkoły jako podmiotu zobowiązanego na mocy art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej do udzielenia informacji publicznej. W kierowanych do Rzecznika skargach wskazuje się, że dyrektorzy szkół publicznych powszechnie uznają

się za podmioty nieobjęte dyspozycją przywołanego powyżej przepisu (wnioski o udostępnienie informacji publicznej bywają odsyłane do organów prowadzących szkołę, a nawet do kuratorów oświaty lub są całkowicie ignorowane). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie może budzić wątpliwości, że dyrektor szkoły jest podmiotem, o którym mowa w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej jako: *ustawa o systemie oświaty*), dyrektor szkoły kieruje działalnością szkoły, sprawuje nadzór pedagogiczny, sprawuje opiekę nad uczniami, wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom, a także dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, w tym więc zakresie pełni funkcję organu administracji sprawującego nadzór nad realizacją przez podległą placówkę zadań oświatowych i dysponuje majątkiem publicznym. Z powyższego wynika zatem jednoznacznie, że dyrektor szkoły, jako organ reprezentujący jednostkę organizacyjną która wykonuje zadania publiczne, jest w świetle art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Pogląd ten podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. akt I OSK 1751/07 (zob. też: wyrok NSA z dnia 4 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1358/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 lipca 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 27/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 33/10).

2. Pojęcie informacji publicznej.

Kolejną przyczyną odmowy stosowania przez dyrektorów szkół zasad określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest teza, zgodnie z którą informacje będące w posiadaniu szkoły nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu cytowanej ustawy. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach określonych w tej ustawie. Wyliczenie, jakie informacje podlegają

upublicznieniu, znajduje się w art. 6 ustawy o dostępie do informacji. Jednak użyte tam sformułowanie „w szczególności”, sugeruje, że wyliczenie to ma charakter przykładowy, a nie zamknięty. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym, udostępnianie informacji publicznej winno być regułą, zaś przypadki odmowy jej udostępnienia wyjątkami interpretowanymi ściśle. Informacją natomiast jest utrwalony w dowolny sposób komunikat, wiedza, świadomość o jakimś fakcie. Będzie to m.in. każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. I tak za informację publiczną w rozumieniu ustawy uznano m.in.: informację o wynikach kontroli przeprowadzonej przez kuratorium oświaty w szkole podstawowej, w tym protokoły kontroli oraz dokumentację, na podstawie której kontrolę tę przeprowadzono (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 lipca 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 27/07, wyrok NSA z dnia 4 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1358/08), informację o stwierdzonych na terenie szkoły przypadkach pobić, uszkodzeń ciała i agresji słownej, a także informację o współpracy szkoły z rodzicami, sądem rodzinnym oraz policją (wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. II SAB/Kr 33/10).

3. Uzależnienie udostępnienia informacji od wykazania interesu prawnego, bądź faktycznego wnioskodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje także sygnały o przypadkach uzależniania przez dyrektorów szkół zgody na udostępnienie informacji publicznej od wykazania przez wnioskodawcę interesu faktycznego lub prawnego (z odmową udostępniania informacji spotkali się np. rodzice, których dziecko nie uczęszczało do danej szkoły). Jednak i tą praktykę należy zdecydowanie odrzucić z uwagi na sformułowany w art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji zakaz powoływania się przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji na brak interesu faktycznego lub prawnego po stronie wnioskodawcy. Należy także zauważyć, że o istnieniu interesu prawnego w każdym przypadku żądania udostępnienia informacji publicznej przesądza treść przepisów art. 61 Konstytucji RP i art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji

publicznej, stanowiących publiczne prawo podmiotowe do informacji przysługujących każdemu (zob. M. Kłaczyński, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.*, LEX/el. 2003).

4. Opłaty za udostępnienie informacji publicznej.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji. Stosownie natomiast do art. 7 ust. 2 cytowanej ustawy, dostęp do informacji publicznej, tj. sporządzenie kserokopii, wydruku, przesłanie danych pocztą elektroniczną bądź przeniesienie ich na nośnik pamięci, jest bezpłatny. Na mocy art. 15 ustawy wprowadzenie opłaty za udostępnienie informacji publicznej jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy podmiot zobowiązany poniósł dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji. Taka sytuacja wystąpi, gdy np. pomimo standardowego udostępnienia danej informacji w jednej z form określonych w art. 12 ust. 2 ustawy, wnioskodawca zażąda udostępnienia mu informacji w formie innej niż stosowana przez zobowiązany podmiot (zob. S. Szuster, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.*, LEX/el. 2003).

Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje skargi o rażąco wysokich opłatach pobieranych przez niektórych dyrektorów szkół za wykonanie kserokopii żądanych dokumentów (do Biura Rzecznika wpłynęła m.in. skarga dotycząca żądania od wnioskodawcy kwoty 480 zł. za wykonanie kserokopii statutu szkoły). Tego typu żądanie jest trudne do uzasadnienia zwłaszcza w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym dopuszczalne jest wyłącznie pobieranie opłaty odpowiadającej rzeczywistym kosztom (np. kopiowania dokumentów), a do kosztów tych nie wlicza się np. kosztów wykonywania pracy przez pracowników zobowiązanego podmiotu (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 1006/07).

5. Tajemnica rady pedagogicznej.

Wreszcie, odmawiając udostępniania informacji publicznej dyrektorzy szkół powołują się na art. 43 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który ustanawia tzw. tajemnicę rady pedagogicznej. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał skargę w sprawie uczennicy i jej rodziców, którym odmówiono udostępnienia protokołów rady pedagogicznej w części dotyczącej tej uczennicy z powołaniem się na ochronę przysługujących jej dóbr osobistych. Tymczasem tajemnica rady pedagogicznej nie ma charakteru bezwzględnego i nie obejmuje wszystkich diskutowanych kwestii (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer Polska, 2006, s. 418). Tajemnicy podlegają wyłącznie te sprawy, których ujawnienie może naruszyć dobro osobiste ucznia (oraz odpowiednio innych osób wymienionych w treści przepisu). Jak łatwo zauważyć, sytuacja taka nie może mieć miejsca w przypadku udostępniania osobie wnioskującej informacji dotyczących wyłącznie jej osoby. Podobnie na ochronę dóbr osobistych nauczycieli lub innych pracowników szkoły dyrektor szkoły mógłby powołać się wyłącznie w przypadku żądania udostępnienia dokumentów dotyczących sytuacji osobistej nauczyciela (np. akta osobowe, protokół rady pedagogicznej w części dotyczącej sytuacji zdrowotnej lub życia prywatnego nauczyciela). Tego rodzaju ochronie nie podlegają natomiast opinie i oceny wydawane przez pracownika szkoły w ramach wykonywanych czynności służbowych, do których należą niewątpliwie posiedzenia rady pedagogicznej.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, realizacja prawa obywateli dostępu do informacji publicznej, podlega na gruncie systemu oświaty licznym i nieuzasadnionym ograniczeniom. Wydaje się, że główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewystarczająca wiedza dyrektorów szkół i placówek oświatowych o zasadach udostępniania informacji publicznej. W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii i poinformowanie

Rzecznika o zajętych w sprawie stanowisku. Ponadto będę zobowiązany za podjęcie działań zmierzających do przeciwdziałania sygnalizowanym w skargach do Rzecznika nieprawidłowościom.

z przekonaniem

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk