Informacja publiczna a działalność szkoły

Część I



Dyrektor placówki jest osobą zobowiązaną do udostępniania informacji publicznej. Przepisy budzą jednak wiele wątpliwości interpretacyjnych i często mogą być przyczyną działań niezgodnych z prawem. Jakimi więc informacjami publicznymi dysponują szkoły?

Prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane zostało już w samej *Konstytucji*. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 tego aktu „(...) 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". Obywatelom przyznano zatem konstytucyjne uprawnienie do otrzymania informacji m.in. o tym, jak działają organy państwa, w jaki sposób osoby pełniące funkcje publiczne realizują swoje obowiązki czy też na co przeznaczane są środki pochodzące z budżetu państwa. Nie może więc dziwić to, iż wraz ze wzrostem świadomości obywateli w zakresie przysługujących im praw zwiększa się również zainteresowanie możliwością skorzystania z dostępu do informacji publicznej. Ponadto w przypadku placówek oświatowych istotnym aspektem jest także troska rodziców o to, czy szkoła, do której uczęszczają ich dzieci, odpowiednio realizuje swoje zadania.

Informacją publiczną jest imienny wykaz nauczycieli, którym dyrektor placówki w określonym roku budżetowym przyznał dofinansowanie do doskonalenia zawodowego.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip.) stanowi rozwinięcie, skonkretyzowanie uregulowań konstytucyjnych. Akt ten wskazuje m.in. podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, przykładowy katalog wiadomości stanowiących informacje publiczne, a także tryb i terminy ich udostępniania. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt. 5 udip., do udostępniania informacji publicznej zobowiązane zostały władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym.

Nie ulega wątpliwości, że szkoły są takimi podmiotami. Proces kształcenia stanowi bowiem niezwykle ważne zadanie w ramach działalności każdego państwa. Ponadto szkolnictwo finansowane jest ze środków publicznych, co dodatkowo zwiększa powiązanie szkół ze sferą publiczną. Dyrektor placówki jest więc osobą zobowiązaną do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 39 *Ustawy o systemie oświaty* dyrektor m.in. kieruje działalnością szkoły, reprezentuje ją na zewnątrz, dysonuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, może również organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę placówki. To, iż na dyrektorze ciąży obowiązek realizacji obowiązków wynikających z udip., nie budzi również wątpliwości w świetle orzecznictwa.

Przykładowo, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w *Wyroku z dnia 24 października 2013 r.* (II SAB/Ol 46/13), „(...) dyrektor publicznej szkoły (...) jest w rozumieniu *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej".

CO STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ?

Dla poprawnego rozpatrzenia sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, co stanowi informację publiczną. W myśl art. 1 ust. 1 udip., „(...) każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu *Ustawy* i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej *Ustawie*". Ustawowe zdefiniowanie pojęcia „informacja publiczna" w rzeczywistości niewiele wyjaśnia. W związku z tym niezbędne jest odwołanie się do orzecznictwa, które doprecyzowuje tę definicję poprzez ocenę indywidualnych przypadków.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w *Wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r.* (I OSK 2217/2013), „(...) za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa". Dalej

Sąd ten wyjaśnił, iż „(…) informację publiczną stanowi (…) treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań". Informacja publiczna jest więc rozumiana niezwykle szeroko. Stanowią ją np. informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, wydanych przez nie aktach administracyjnych czy też o majątku publicznym. A jakimi informacjami publicznymi dysponują szkoły?

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w *Wyroku z dnia 29 kwietnia 2010 r.* (II SAB/Kr 33/10) dokonał oceny tego, czy informacje odnoszące się do bezpieczeństwa w szkole stanowią informację publiczną. W rozważanym przez Sąd stanie faktycznym wnioskodawca domagał się udostępnienia informacji m.in. o przypadkach pobić i uszkodzeń ciała mających miejsce w szkole oraz o tym, o których z tych zdarzeń zostali powiadomieni rodzice, policja, sąd rodzinny lub inne organy. Informacje te zostały przez Sąd zakwalifikowane jako informacje publiczne.

W innej sprawie Sąd analizował wniosek, który dotyczył odpowiedzi na pytania odnoszące się m.in. do tego, czy dyrektor szkoły podstawowej posiadał pomieszczenie, w którym było możliwe przechowywanie dwóch szafek, które ze względu na bardzo zły stan techniczny, wynikający z naturalnego zużycia, stanowiły zagrożenie dla uczniów. W *Wyroku z dnia 13 maja 2010 r.* (II SAB/Kr 34/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uznał, że wnioskodawca żądał w złożonym przez siebie wniosku informacji o majątku szkoły, a więc informacji publicznej.

Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r. (II SAB/Kr 45/10) dotyczyło z kolei wiadomości o dochodach, jakie osiągnęła szkoła z tytułu wynajmu pomieszczeń innemu podmiotowi. Informacje te zostały ocenione przez Sąd jako informacje publiczne w rozumieniu udip. Dodatkowo, informacją publiczną będzie również zdaniem Sądu wiadomość o tym, czy podmiot, któremu pomieszczenia są wynajmowane, wywiązuje się z wynikających z tego zobowiązań. Jak zaznaczył Wojewódzki Sąd Administracyjny, „(…) wiedzą o sprawach publicznych jest bowiem to, czy korzystający z majątku publicznego podmiot prywatny reguluje związane z tym należności".

Bardzo często wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczą także nauczycieli zatrudnionych w danej placówce. I tak dla przykładu, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zakwalifikował jako informację publiczną imienny wykaz nauczycieli, którym dyrektor placówki w określonym roku budżetowym przyznał dofinansowanie do doskonalenia zawodowego – wykaz ten miał obejmować również podanie kwoty dofinansowania przyznanej każdemu nauczycielowi oraz wskazywać, co konkretnie było przedmiotem dofinansowania (*Wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r.*, IV SAB/Wr 44/11).

Inne przykłady wiadomości, które orzecznictwo uznało za informacje publiczne, to m.in. protokoły z posiedzeń rad pedagogicznych, a także dokumenty z przeprowadzonych postępowań nadzorczych i kontrolnych wobec szkoły (*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r.*, I OSK 2291/11), a także protokoły kontroli przeprowadzonej w placówce przez Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego (*Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 października 2011 r.*, IV SAB/Wr 90/11).

A czy informacją publiczną są zarządzenia dyrektora szkoły? Odpowiedzi na to pytanie udzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w *Wyroku z dnia 24 października 2013 r.* (II SAB/Ol 46/13). W rozpatrywanej przez Sąd sprawie wnioskodawca prosił o informacje dotyczące:

- kosztu użytkowania służbowych telefonów komórkowych w określonym roku,
- kosztu remontu gabinetu dyrektora,
- kosztu remontu budynku szkoły,
- wysokości dodatku motywacyjnego dyrektora,
- wydanych przez dyrektora w określonym roku szkolnym zarządzeń.

Ocena, czy dana informacja podlega udostępnieniu jako informacja publiczna, jest okolicznością obiektywną.

Dyrektor udzielił wnioskodawcy informacji wskazanych w czterech pierwszych punktach. W odniesieniu natomiast do żądania wydanych przez niego zarządzeń wskazał, iż zarządzenia te regulują wewnętrzną pracę szkoły i ze względu na ich specyfikę nie podlegają ujawnieniu w ramach informacji publicznej. Sąd, odnosząc się do stanowiska reprezentowanego przez dyrektora, wyjaśnił, że „(…) informacją publiczną mogą być również zarządzenia dyrektora szkoły jako organu, któremu powierzono określone zadania publiczne, dotyczące szeroko rozumianych spraw publicznych". Jednocześnie Sąd podkreślił, iż „(…) ocena, czy dana informacja podlega udostępnieniu jako informacja publiczna, nie zależy od uznania organu ani podmiotu żądającego dostępu do danej informacji, lecz jest okolicznością obiektywną. Dokonując więc kwalifikacji zarządzenia jako informacji, która może stanowić informację publiczną, należy wziąć pod uwagę treść tego pisma".

Jak wynika z powyższych przykładów, pojęcie „informacji publicznej" rozumiane jest niezwykle szeroko. Z punktu widzenia udostępniania informacji publicznej istotne jest więc dokonanie właściwej oceny tego, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z informacją publiczną. Kolejny ważny aspekt to analiza rodzaju wnioskowanej in-



Informacje odnoszące się do bezpieczeństwa w szkole zostały przez Sąd zakwalifikowane jako informacje publiczne

formacji. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip. „(...) prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego". A kiedy możemy mówić o informacji przetworzonej? Niestety pojęcie to nie zostało wyjaśnione przez ustawodawcę. Należy zatem ponownie sięgnąć do orzecznictwa.

CO STANOWI INFORMACJĘ PRZETWORZONĄ?

Naczelny Sąd Administracyjny w *Wyroku z dnia 17 października 2006 r.* (I OSK 1347/05) wyjaśnił, że „(...) informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej, nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem". Poniżej zamieszczamy przykład wniosku dotyczącego informacji przetworzonej.

Orzecznictwo uznało za informacje publiczne m.in. protokoły z posiedzeń rad pedagogicznych, a także dokumenty z przeprowadzonych postępowań nadzorczych i kontrolnych wobec szkoły.

Do jednego z gimnazjów wpłynął wniosek o udostępnienie informacji w zakresie wyników egzaminu gimnazjalnego – część matematyczno-przyrodnicza z określonego roku szkolnego. Wnioskodawca prosił jednocześnie o przekazanie wskazanych informacji zgodnie z załączonym przez niego formularzem. Formularz ten obejmował podział na punkty uzyskane przez poszczególnych uczniów z każdego z 36 zadań testu (podane z podziałem na wszystkie klasy rocznika objętego testem).

Wnioskowane informacje stanowią oczywiście informacje publiczne w rozumieniu *Ustawy*. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w *Wyroku z dnia 3 listopada 2010 r.* (II SAB/Po 49/10), „(...) nie budzi wątpliwości Sądu, iż wyniki egzaminów gimnazjalnych szkoła wykorzystuje do realizowania powierzonych jej prawem zadań publicznych. Wyniki te jednocześnie odnoszą się bezpośrednio do szkoły, wiążą się bowiem ze sferą faktów zaistniałych po stronie szkoły, a przez to i po stronie Dyrektora Szkoły, jako organu odpowiedzialnego za realizowanie programu nauczania".

W omawianej sprawie dyrektor wskazał, iż wyniki egzaminów, którymi dysponuje szkoła, uwzględniają podział na klasy (zestawienie według nazwisk uczniów ustawionych w kolejności alfabetycznej). W związku z tym udostępnienie wnioskowanej informacji wiązałoby się z koniecznością opracowania wyników w taki sposób, aby dyrektor nie naruszył przepisów *Ustawy o ochronie danych osobowych*. Dodatkowo, jak zauważył Sąd, niewystarczające byłoby w tej sytuacji usunięcie z zestawień wyłącznie jednej rubryki (zawierającej dane osobowe uczniów). Argumenty te, zdaniem Sądu, przemawiają za tym, że wnioskodawca zażądał informacji publicznej przetworzonej. W takim przypadku szkoła byłaby zobowiązana do jej udostępnienia (a więc musiałaby sporządzić zestawienie według wzoru przesłanego przez wnioskodawcę) tylko wówczas, gdy byłoby to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Warto również podkreślić w tym miejscu, iż co do zasady konieczność dokonania anonimizacji nie przesądza o kwalifikacji danej informacji jako informacji przetworzonej.

Obowiązek udostępniania informacji przetworzonej uzależniony jest od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w *Wyroku z dnia 27 czerwca 2007 r.* (II SA/Wa 112/07), „(...) interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. (...) W zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów". Jeśli więc wnioskodawca nie wykazałby, że uzyskanie zestawienia dotyczącego wyników egzaminu gimnazjalnego jest szczególnie istotne nie tylko dla niego, ale i dla państwa, szkoła nie byłaby zobligowania do opracowywania złożonych zestawień czy analiz. A jak należy w związku z tym odpowiedzieć wnioskodawcy? Tę kwestię szczegółowo przedstawimy w następnym wydaniu „Miesięcznika Dyrektora Szkoły".

Podstawa prawna:

- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 ze zm.),
- *Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.).

Bibliografia:

- I. Kamińska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.



Magdalena Kosicka
Ekspert ds. ochrony danych osobowych. Prawnik, pracuje w kancelarii prawnej Lex Artist wyspecjalizowanej w zagadnieniach związanych z dostępem do informacji publicznej oraz ochroną danych osobowych

Kolejny artykuł będzie poświęcony procedurze udostępniania informacji publicznej – omówione zostanie m.in. to, w jakiej formie i w jakich terminach należy odpowiedzieć na wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Wyjaśnione zostaną również podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej.