

Informacja publiczna

Pytania i odpowiedzi. Część III

Bartosz Wilk

Protokół zebrania rady pedagogicznej, arkusz organizacyjny szkoły, dziennik lekcji, umowy cywilnoprawne zawierane przez szkołę, faktury, decyzje administracyjne – o udostępnienie tych informacji mogą zwracać się wnioskodawcy. Czy dyrektor szkoły powinien je upubliczniać?

Wszystkie informacje dotyczące działalności szkoły i jej organów stanowią informacje publiczne. Nie oznacza to jednak, że każda z nich musi zostać udostępniona na wniosek. Artykuł 5 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* (dalej: udip.) określa przesłanki, których zaistnienie ogranicza w tym zakresie prawo do informacji publicznej, co z kolei wiąże się z koniecznością wydania decyzji odmownej udostępnienia informacji publicznej (art. 16 udip.).

CZY MOŻNA UDOSTĘPNIĆ PROTOKOŁY ZEBRAŃ RAD PEDAGOGICZNYCH?

Wielokrotnie wnioskodawcy, którzy chcą uzyskać dostęp do protokołów zebrań rad pedagogicznych, otrzymują od dyrektorów szkół odpowiedź, że nie można ich udostępnić z uwagi na tajemnicę obrad zebrań rad pedagogicznych. Jest to reakcja nieprawidłowa.

Istotne znaczenie w kwestii dostępności protokołów zebrań rad pedagogicznych ma art. 43 ust. 3 *Ustawy o systemie oświaty*, zgodnie z którym osoby biorące udział w zebraniu rady pedagogicznej są obowiązane do nieujawniania tych spraw poruszanych na zebraniu, które mogą naruszać dobra osobiste uczniów lub ich rodziców, a także nauczycieli i innych pracowników szkoły lub placówki. Można się spotkać z twierdzeniem, że przepis ten konstytuuje zasadę „tajności obrad zebrań rad pedagogicznych”. Należy z naciskiem podkreślić, że regulacja ta wskazuje, jakich informacji nie należy ujawniać, natomiast nie zaznacza, że żadne informacje nie mogą być ujawniane.

Informacje o sprawach poruszanych podczas zebrań rad pedagogicznych, które mogą naruszać dobra osobiste wskazanych osób, można uznać za tajemnicę ustawowo chronioną. Zgodnie z art. 5 udip. prawo do informacji publicznej podlega w tym zakresie ograniczeniu. Błędne jest ograniczanie prawa do informacji poprzez odmowę udostępnienia całych protokołów, ponieważ działanie to wykracza poza zakres tajemnicy ustawowo chronionej.

Artykuł 43 ust. 3 uso. nie ma istotnej doniosłości dla dostępu do informacji publicznej, gdyż art. 5 ust. 2 udip. wprowadza ograniczenie prawa do informacji z uwagi na prywatność osób

fizycznych. Ochrona dóbr osobistych uczniów i innych osób mieści się w zakresie ochrony prywatności osób fizycznych, więc nawet jeżeli art. 43 ust. 3 uso. nie obowiązywałby, to dla udostępniania informacji w tym zakresie nie miałoby to znaczenia (choć przepis ten istotny jest w innym zakresie).

Należy z naciskiem podkreślić, że ograniczenia prawa do informacji mogą następować tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ochrony innych wartości, w tym praw innych osób (w omawianym przypadku – dóbr osobistych, czy szerzej – prywatności). Oczywiście jest, że nie wszystkie kwestie poruszane podczas zebrań rad pedagogicznych mogą naruszać czyjąkolwiek prywatność, zwłaszcza gdy dotyczą spraw organizacyjnych szkoły. Z tego powodu w przypadku otrzymania wniosku o udostępnienie protokołu zebrania rady pedagogicznej dyrektor szkoły powinien najpierw przeanalizować, które z informacji mogą naruszać prywatność osób fizycznych, a po ustaleniu ich zakresu – wydać decyzję administracyjną odmawiającą dostępu w określonych ramach. Natomiast, już po usunięciu z protokołu informacji objętych decyzją (np. zaczerpnięcie podczas kserowania), powinien udostępnić protokoły w pozostałym zakresie.

Powyższe uwagi należy odnieść do protokołów zebrań i posiedzeń rady szkoły (jeśli została w danej szkole utworzona), samorządu uczniowskiego czy rady rodziców. W odniesieniu do tych gremiów nie ma wyraźnego zakazu ujawniania określonych informacji, jednak, jak zaznaczono, nie ma to większego znaczenia na gruncie prawa do informacji. O ile w przypadku rad pedagogicznych podstawą odmowy udostępniania informacji z uwagi na prywatność innych osób będzie art. 5 ust. 1 u.d.p. w zw. z art. 43 ust. 3 uso., o tyle w przypadku rady szkoły, samorządu uczniowskiego czy rady rodziców – art. 5 ust. 2 u.d.p. (ochrona prywatności osób fizycznych).

stępniania informacji z uwagi na prywatność innych osób będzie art. 5 ust. 1 u.d.p. w zw. z art. 43 ust. 3 uso., o tyle w przypadku rady szkoły, samorządu uczniowskiego czy rady rodziców – art. 5 ust. 2 u.d.p. (ochrona prywatności osób fizycznych).

CZY DECYZJE ADMINISTRACYJNE ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ SZKÓŁ (W TYM WYDAWANE PRZEZ DYREKTORA SZKOŁY) PODLEGAJĄ UDOSTĘPNIENIU?

Decyzje administracyjne, jako akty administracyjne, podlegają udostępnieniu, co potwierdza ujęcie ich w katalogu z art. 6 u.d.p. Należy jednak zauważyć, że nie implikuje to jeszcze stwierdzenia o ich całkowitej dostępności. W odniesieniu do poszczególnych informacji może znaleźć zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.p., zwłaszcza w zakresie ochrony prywatności osób fizycznych. Wydaje się, że, co do zasady, udostępnione powinny być treści rozstrzygnięcia będącego przedmiotem decyzji i jego uzasadnienie. Istotne jest wszakże dla wnioskodawców to, jakie rozstrzygnięcie na podstawie danego stanu faktycznego podjął organ. Można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której pewne fragmenty uzasadnienia naruszają prywatność, np. z uwagi na opis stanu faktycznego wskazujący na konkretną osobę. Wówczas uzasadnione będzie w tym zakresie ograniczenie dostępności.

Ochronie prywatności w przypadku decyzji administracyjnych będą podlegały informacje, które odnoszą się ściśle do sfery prywatnej danej osoby (np. adres zamieszkania strony czy numer PESEL). Duże prawdopodobieństwo naruszenia prywatności osoby fizycznej będzie wiązało się z ujawnieniem imienia i nazwiska osoby, do której decyzja się odnosi. W każdym przypadku należy jednak rozważyć, czy anonimizacja decyzji poprzez zakrycie czy wykreślenie imienia i nazwiska osoby, do której dana decyzja administracyjna się odnosi, jest konieczna. Bardziej oczywiste jest naruszenie prywatności w odniesieniu do decyzji administracyjnej w sprawie stypendium o charakterze socjalnym niż w przypadku decyzji w sprawie stypendium o charakterze motywacyjnym (o czym świadczy choćby ekspozycja przez szkoły informacji o uczniach nagrodzonych stypendium Prezesa Rady Ministrów).

CZY MOŻNA UDOSTĘPNIĆ DZIENNIK LEKCYJNY?

Dyrektor szkoły może się spotkać w swojej działalności z sytuacją, w której wnioskodawca zwróci się o udostępnienie kserokopii dziennika lekcyjnego. Bez wątpliwości dziennik lekcyjny stanowi informację publiczną, natomiast dla jego udostępnienia istotne znaczenie ma to, o upublicznienie jakich fragmentów dziennika zwrócił się wnioskodawca.

Udostępnienie skserowanej strony zawierającej zestawienie ocen osiągniętych przez uczniów narusza ich prywatność, więc w tym zakresie powinna zostać wydana decyzja administracyjna. O naruszeniu prywatności uczniów można mówić także w przypadku udostępnienia zestawienia ocen po usunięciu listy uczniów, gdyż z alfabetycznego układu listy można wywnioskować, który wers odnosi się do którego ucznia. Za zasadną uznałbym również odmowę udostępnienia fragmentu dziennika lekcyjnego, w którym znajdują się uwagi o nienależyтым zachowaniu uczniów.



Co do fragmentu dziennika lekcyjnego, w którym odnotowana jest obecność na zajęciach lekcyjnych, zasadne wydaje się ograniczenie dostępności informacji odnoszących się do poszczególnych uczniów, czyli, podobnie jak w przypadku zestawienia ich ocen, także karty zawierającej zestawienie obecności wszystkich uczniów (choćby po wyłączeniu listy uczniów). Nie ma jednak podstaw do odmowy udostępnienia informacji np. o tym, ile w danym tygodniu było przypadków nieobecności uczniów na zajęciach lekcyjnych.

Nie ma też przeszkód, aby udostępnić plan lekcji w zakresie np. tematów, które były poruszane podczas zajęć. Nie sposób wyobrazić sobie, aby ich ujawnienie mogło naruszyć czyjąkolwiek prywatność. Jest to istotna informacja, zwłaszcza dla rodziców, którzy chcieliby zweryfikować zgodność prowadzonych zajęć lekcyjnych z podstawą programową.

CZY MOŻNA UDOSTĘPNIĆ UMOWY CYWILNOPRAWNE ZAWIERANE PRZEZ DYREKTORA SZKOŁY?

Pomimo że szkoła nie posiada osobowości prawnej, dyrektor może zostać upoważniony przez organ prowadzący do zawierania umów cywilnoprawnych w zakresie związanym z działalnością szkoły.

Do 2012 r. istniały wątpliwości dotyczące tego, czy podmioty publiczne mogą (i powinny) ujawniać informacje o imieniu i nazwisku osób fizycznych, z którymi zawierały umowy. Sąd Najwyższy w *Wyroku z dnia 8 listopada 2012 r.* (sygn. I CSK 190/12) rozstrzygnął tę wątpliwość na rzecz jawności. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że ujawnienie imion i nazwisk kontrahentów umów nie narusza ich prawa do prywatności. Dzięki temu wyrokowi oraz za sprawą wnioskujących o to obywateli coraz większa liczba podmiotów publicznych ujawnia rejestry zawieranych umów (w których wskazuje się stronę umowy, kwotę, na jaką umowa opiewa, opis zobowiązania stron oraz datę jej zawarcia).

Z uwagi na to, że umowy cywilnoprawne, które może zawierać dyrektor, wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi oraz z wykonywaniem zadań publicznych, nie budzi raczej obecnie wątpliwości fakt, że umowy te powinny być ujawniane także w zakresie imion i nazwisk osób, z którymi są zawierane. Oczywiście ograniczenie dostępności w postaci np. anonimizacji może dotyczyć danych osobowych poufnych, takich jak: miejsce zamieszkania, numer PESEL, data urodzenia itp.

CZY MOŻNA UDOSTĘPNIĆ FAKTURY?

Dostrzec można, że coraz częściej wnioskodawcy zainteresowani są nie tylko umowami zawieranymi przez podmioty publiczne, ale także fakturami, które stanowią rezultat tych umów oraz udokumentowanie faktycznie ponoszonych wydatków. Znajomość faktur, skonfrontowana z zawieranymi przez jednostkę umowami, pozwala ocenić gospodarkę finansową, zwłaszcza pod kątem potencjalnych nieprawidłowości.

W przypadku faktur nie ma przesłanek do odmowy ich udostępnienia. Z uwagi na to, że wiążą się one z gospodarką finansami publicznymi, podlegają zasadzie jawności finansów publicznych. Ograniczenia dostępności związane z fakturami mogą odnosić się do danych wrażliwych o kontrahencie umowy (adres zamieszkania, numer PESEL itp.). We wskazanym zakresie powinna zostać wydana decyzja odmawiająca.

CZY POWINNO SIĘ UJAWNIAĆ INFORMACJE O ZAROBKACH NAUCZYCIELA?

Jawność kwoty, którą otrzymał dyrektor szkoły z tytułu wynagrodzenia za pracę, jest konsekwencją obowiązku składania przez dyrektora – jako kierownika jednostki organizacyjnej (np. gminy) – tzw. oświadczenia majątkowego. Sprawa nie jest oczywista w przypadku nauczycieli, którzy nie są dyrektorami szkół i nie sprawują innych funkcji, wiążących się z obowiązkiem składania oświadczenia majątkowego.

Z pewnością ujawnione powinny być np. ogólne kwoty, które przeznaczane są na wynagrodzenia nauczycieli danej szkoły (informacje te wynikają z planu finansowego jednostki). Wysokość wynagrodzenia danego nauczyciela można oszacować na podstawie przepisów *Karty nauczyciela*, które stanowią o tym, od czego ta wysokość zależy. Czy należy natomiast ujawnić konkretne wysokości wynagrodzeń poszczególnych nauczycieli?

Obecnie nie budzi wątpliwości fakt, że jawne są umowy cywilnoprawne zawierane przez podmioty publiczne z osobami fizycznymi, co wiąże się z jawnością kwoty, jaką otrzyma dana osoba. Nie jest rozstrzygnięte, czy tę prawidłowość stosuje się również w kwestii jawności wynagrodzenia. Uważam, że informacje o wysokościach wynagrodzeń wszystkich osób pracujących w sferze publicznej nie powinny podlegać ochronie prywatności. Nie oznacza to, że osoby pracujące w sferze publicznej nie mogą liczyć na zachowanie ich prywatności. Sądzę jednak, że ochrona prywatności doznaje uszczerbku w kwestiach związanych z finansami publicznymi, czyli – w konsekwencji – w zakresie wydatków na wynagrodzenia. Istotne znaczenie zdaje się mieć zasada jawności finansów publicznych (regulowana przepisami *Ustawy o finansach publicznych*), ponieważ, jak wskazuje się w literaturze, jawność finansów publicznych nie obejmuje tylko jawności ogólnych informacji, ale także jawność informacji o konkretnych wydatkach. Zaznaczyć jednak należy, że jawność wynagrodzeń nie jest jednoznaczna i budzi kontrowersje.

CZY NALEŻY UDOSTĘPNIĆ OCENY PRACY NAUCZYCIELI?

Praca nauczycieli, z wyjątkiem nauczycieli stażystów, podlega ocenie dokonywanej przez dyrektora szkoły. Jawność tych ocen może mieć istotne znaczenie np. w sytuacji, w której nauczyciel byłby zatrudniany w szkole pomimo wielokrotnej negatywnej oceny. Z naturalnych powodów jest to dokument interesujący wnioskodawców.

Bez wątplenia oceny pracy nauczycieli stanowią informacje publiczne. Kontrowersyjne jest natomiast, czy ich udostępnienie stanowiłoby ingerencję w prywatność tych osób. Jednoznacznej odpowiedzi nie dostarczą nam przepisy prawa. Należy pamiętać, że zawód nauczyciela jest zawodem zaufania publicznego, a ocenie podlegają jego życie zawodowe, wykonywanie obowiązków, nie zaś sfera życia prywatnego. Z tego powodu uważam za uzasadnione poglądy o jawności ocen nauczycieli.

CZY ARKUSZE ORGANIZACYJNE SZKOŁY SĄ JAWNE?

Sieć Obywatelska – Watchdog Polska zwróciła się do wybranych szkół z wnioskiem o udostępnienie arkuszy organizacyjnych szkoły. Odpowiedzi były różne – niektórzy dyrektorzy szkół

twierdzili, że nie są zobowiązani do odpowiadania na wnioski, inni wzywali do wykazania interesu publicznego, jeszcze inni twierdzili, że wniosku nie otrzymali, ponieważ np. znalazł się w folderze ze spamem. Zdarzały się także szkoły, które udostępniły arkusz organizacyjny po wymianie korespondencji i argumentów, jak jedna z warszawskich szkół. Najbardziej jednak interesujące są przypadki, w których udostępniono arkusze organizacyjne, ale nie w pełnej treści.

Arkusz organizacyjny zawiera informacje takie jak liczba uczniów, z wyszczególnieniem miejscowości, które znajdują się w okręgu danej szkoły, liczba oddziałów, grup, klas, liczba godzin lekcyjnych w odniesieniu do poszczególnych grup oraz przedmiotów (zajęć), liczba etatów nauczycielskich czy przydział przedmiotów, godzin lekcyjnych i zajęć dodatkowych poszczególnym nauczycielom pracującym w szkole. Ta ostatnia informacja przyczyniła się do powstania sporu, bowiem wiele szkół udostępniło arkusze organizacyjne, ale po usunięciu imion i nazwisk nauczycieli. W zakresie wyłączenia tej części informacji dyrektorzy szkół wielokrotnie nie wydawali decyzji administracyjnych, co później Stowarzyszenie kwestionowało w drodze skargi na bezczynność.

Nie znajduję podstaw do stwierdzenia, że konieczne jest usunięcie informacji o nauczycielach, które pojawiają się w arkuszu organizacyjnym szkoły. Nie dość, że są to informacje na tyle ogólne, że nie sposób uznać je za ingerujące w prywatność nauczycieli, to informacje te mają związek z wykonywaniem przez nauczycieli czynności zawodowych z zakresu edukacji publicznej.

CZY UDOSTĘPNIĆ INFORMACJE O LICZBIE „INCYDENTÓW”, KTÓRE MIAŁY MIEJSCE W DANEJ SZKOLE?

Informacje o liczbie przypadków pobic oraz uszkodzeń ciała, w których ucierpeli uczniowie, przypadków agresji słownej, które miały miejsce w danej szkole, czy liczbie uczniów przyłapanych na posiadaniu lub używaniu papierosów, narkotyków,

alkoholu, to informacje istotne dla rodziców, którzy decydują o tym, do której ze szkół posłać swoje dziecko. Z uwagi na ogólny charakter danych (nie odnoszą się one do sprawców tych incydentów), ujawnienie tych informacji nie ingerowałoby w czyjąkolwiek prywatność, więc dyrektor – jeżeli tylko takimi informacjami dysponuje – powinien je udostępnić. Podobnie rzecz się ma w przypadku innych informacji statystycznych, dotyczących np. zdawalności jakiegoś egzaminu czy wyników uzyskiwanych przez uczniów.

Podstawa prawna:

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 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.).



Bartosz Wilk

Członek stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, współpracownik Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej (www.informacjapubliczna.org.pl) – programu Stowarzyszenia, w ramach którego prowadzone jest poradnictwo prawne w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej



Załącznikiem do artykułu jest decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej, którą znajdują Państwo w dziale Wzory na s. 52.

REKLAMA

JUŻ WKRÓTCE!

NOWOCZESNA FORMA KORZYSTANIA Z NASZYCH NIEZBĘDNIKÓW



ZAWSZE NA BIEŻĄCO

stała aktualizacja oświatowych treści

PEŁNA MOBILNOŚĆ

dostęp do programu z dowolnego miejsca na świecie, z każdego urządzenia

KALENDARZ

efektywniejsze zarządzanie i planowanie spotkań

NAJNOWSZA TECHNOLOGIA W OPROGRAMOWANIU

pełna swoboda w użytkowaniu

