



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.7.2014.KM

Warszawa, 28.07.2015 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem:

**Prezesa Narodowego
Banku Polskiego**
ul. Świętokrzyska 11/21
00-919 Warszawa

Skarżący:
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Strona: V

**Organ: Prezes Narodowego Banku
Polskiego**

SKARGA

Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, dalej: ustawa o RPO) oraz w oparciu o art. 3 § 2 pkt 8, art. 50 § 1, art. 52 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.), wnoszę skargę na bezczynność Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej Pana V oraz wnoszę o zobowiązanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego do rozpoznania, w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, wniosku Pana V

Uzasadnienie

W dniu 14 lutego 2014 r. Pan [imię] zwrócił się do Archiwum Narodowego Banku Polskiego z prośbą o udzielenie informacji w postaci „dokładnego wykazu osób, które uzyskały pozytywną opinię Prezesa Narodowego Banku Polskiego do pełnienia funkcji prezesa w bankach komercyjnych”. Do wniosku została załączona tabela z listą banków istniejących w latach 1989 - 1997 r., czyli w okresie, gdy obowiązek wydania opinii był nałożony na Prezesa NBP. Pismem z dnia 23 kwietnia 2014 r. Pan Andrzej Newecki, Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji NBP, poinformował wnioskodawcę, że zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. *o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach* (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.) materiały archiwalne mogą być udostępnione po upływie 30 lat od daty ich wytworzenia. Jednocześnie, zdaniem Zastępcy Dyrektora, rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 lipca 2008 r. *w sprawie określenia szczególnych wypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych* (Dz. U. Nr 156, poz. 970 ze zm.) nie obejmuje zakresem podmiotowym Narodowego Banku Polskiego. Z tego względu, zdaniem NBP, kolejną przeszkodą udostępnienia danych o osobach, które uzyskały lub nie uzyskały pozytywnej opinii Prezesa NBP, jest ochrona tych danych na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2014 r. Pan S [imię] skierował kolejne pismo do NBP, w którym powołał się na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2014 r. poz. 782 ze zm., dalej także jako u.d.i.p.) i wniósł o wskazanie, jakie przepisy prawa powszechnie obowiązującego uniemożliwiają udostępnienie wnioskowanej informacji. W odpowiedzi z dnia 21 lipca 2014 r. został poinformowany, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji, a takie odrębne zasady wynikają, zdaniem NBP, z ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, i tym samym do udostępnienia wnioskowanej informacji nie mają zastosowania przepisy u.d.i.p. Dodatkowo zostało wskazane, że dane osobowe podlegają ochronie na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych*

osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.). Kopie wniosku, odpowiedzi i dalsze pisma w załączeniu.

W dniu 26 września 2014 r. Pan _____ skierował skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich. Podniósł w niej, iż został pozbawiony konstytucyjnego prawa do informacji.

W wyniku skargi, Rzecznik zwrócił się w dniu 24 października 2014 r. do Dyrektorki Departamentu Administracji NBP z prośbą o ustosunkowanie się do zarzutów Skarżącego. W odpowiedzi z dnia 17 listopada 2014 r. zostało wskazane, w pierwszej kolejności, że Skarżący nieprecyzyjnie określił zakres wniosku (w piśmie Pan _____ wnioskuje o informacje o osobach, które uzyskały pozytywną opinię Prezesa, a w dalszej jego części wskazuje na osoby, które uzyskały pozytywną lub – w nawiasie – negatywną opinię), a także nie wskazał trybu, formy ani celu uzyskania informacji. W dalszej części zostały, co do zasady, powtórzone argumenty powołane wcześniej w odpowiedzi skierowanej do wnioskodawcy. Wnioskowana informacja, zdaniem Dyrektorki Departamentu Administracji, chociaż musi być zakwalifikowana jako informacja publiczna, to jednak nie podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Dyrektorka powołuje się na art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i wskazuje, że wnioskowane dane stanowią państwowy zasób archiwalny i z tego względu możliwość ich udostępnienia podlega ocenie na podstawie ustawy o narodowych zasobie archiwalnym. W piśmie został powołany art. 17 ustawy, z którego wynika, że materiały archiwalne podlegają udostępnieniu po upływie 30 lat od ich wytworzenia, a szczególne przypadki wcześniejszego udostępnienia określa rozporządzenie w sprawie *określenia szczególnych wypadków i trybu wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych*, które jednak nie ma zastosowania do Narodowego Banku Polskiego. Następnie zostały powołane wewnętrzne przepisy obowiązujące w NBP, odnoszące się do archiwum zakładowego. W piśmie zostało także wskazane, że dane osób żyjących chronią przepisy ustawy o ochronie danych osobowych, a dane zmarłych konieczność ochrony dóbr osobistych ich bliskich. Na dalsze pytanie Rzecznika o brak wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, w piśmie z dnia 28 stycznia 2015 r. zostało wskazane, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie miały w sprawie zastosowania. Dyrektorka Departamentu

Administracji doprecyzowała także, że w sprawie nie obowiązuje art. 17 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, a art. 35, odnoszący się do korzystania z zasobu archiwalnego archiwów zakładowych. Z tego względu, dostęp do akt byłby możliwy tylko w przypadku uzyskania zgody kierownika archiwum.

Z uwagi na treść otrzymanej odpowiedzi, Rzecznik w dniu 13 kwietnia 2015 r. skierował wystąpienie do Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wskazując na dostrzeżone naruszenie konstytucyjnego prawa do informacji i zwracając się o rozpatrzenie wniosku Pana S. w oparciu o ud.i.p. oraz podjęcie systemowych działań w NBP, w celu doprowadzenia do zgodnego z prawem rozpatrywania wniosków w przyszłości. W ocenie Rzecznika, powołanie się na art. 1 ust. 2 ud.i.p. byłoby możliwe wyłącznie w przypadku materiałów archiwalnych wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego, a nie w stosunku do archiwów zakładowych. W odpowiedzi z dnia 15 maja 2015 r. zostało wskazane, że NBP podtrzymuje wcześniejsze stanowisko, a różnica co do stanowisk w sprawie udostępnienia wnioskowanej dokumentacji może być rozstrzygnięta w ramach procedury sądownoadministracyjnej. W załączeniu przekazuję kopię korespondencji RPO z organem oraz skargi.

Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości stworzonych przez ustawę o RPO Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli. W kontekście sprawy Pana S., błędne, w ocenie Rzecznika,

stanowisko Narodowego Banku Polskiego, prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, nakazuje skierować niniejszą skargę na bezczynność Prezesa NBP.

Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością 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 mieniem Skarbu Państwa. Zasada jawności działania organów państwa, nazywana niekiedy "przejrzystością administracji", jest uważana za jedną z fundamentalnych wartości państwa prawa, warunek efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego (T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7-10).

Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Informacją publiczną jest również informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach.

W niniejszej sprawie Pan ... zwrócił się do Narodowego Banku Polskiego o udostępnienie informacji w postaci dokładnego wykazu osób, które uzyskały pozytywną lub negatywną opinię Prezesa Narodowego Banku Polskiego do pełnienia funkcji prezesa w bankach komercyjnych, w okresie, gdy Prezes NBP był zobowiązany do wydawania takiej opinii. W odpowiedzi został poinformowany, że przedmiotowa informacja znajduje się w archiwum zakładowym i uzyskanie do niej dostępu może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu zgody kierownika archiwum. Z pism NBP wynika, że

w przypadku informacji znajdujących się w archiwum zakładowym, dostęp do nich następuje nie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w oparciu o ustawę o narodowym zasobie archiwalnym.

Podkreślić trzeba, że z beczynnością mamy do czynienia, gdy organ bądź podmiot zobowiązany do podjęcia określonych czynności z zakresu administracji publicznej tego nie czyni. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozpoznanie każdej sprawy o beczynność jest dwuetapowe: po pierwsze, wymaga każdorazowo ustalenia, czy wniosek o udostępnienie informacji zawiera w sobie żądanie informacyjne w rozumieniu u.d.i.p. Dopiero merytoryczna ocena żądania strony przez pryzmat u.d.i.p. pozwala stwierdzić, czy w sprawie o beczynność ma zastosowanie przedmiotowa ustawa. Po dokonaniu tej analizy można przejść do drugiego etapu, to jest do stwierdzenia, czy w sprawie występuje beczynność konkretnego organu.

Treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Nie ma więc wątpliwości, że zgodnie z powyższym przepisem, Prezes Narodowego Banku Polskiego jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2012 r. o sygn. I OSK 2079/12 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 22 maja 2015 r. o sygn. II SA/Wa 2303/14 i z dnia 31 marca 2008 r. o sygn. II SAB/Wa 4/08).

Przechodząc w tym kontekście do sprawy Pana S... wskazać trzeba, że żądana przez niego w dniu 14 lutego 2014 r. informacja stanowi informację publiczną. Wydanie przewidzianej prawem opinii przez zobowiązany organ władzy publicznej jest działaniem w ramach sprawowania władzy publicznej. Należy zauważyć, że przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (...). Z art. 1 ust. 2 wynika więc pierwszeństwo przepisów szczególnych nad ustawą o dostępie do informacji w przypadku kolizji, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zarówno zasad, jak i trybu dostępu. W takim przypadku należy przeprowadzić wnikliwą analizę relacji obu grup przepisów oraz zakresu wniosku. Przepisy odrębne muszą być ukształtowane w sposób ścisły i wyłączają stosowanie u.d.i.p. tylko, gdy zapewniają realny dostęp do informacji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r. o sygn. I OSK 1543/14). Z kolei, gdy przepisy szczególne zawierają niepełną regulację, mają zastosowanie tylko w takim zakresie w jakim odrębnie regulują dostęp do informacji, a w pozostałym zakresie, nieuregulowanym przepisami szczególnymi, zastosowanie mają przepisy u.d.i.p.

Z tego względu, należy zgodzić się z Narodowym Bankiem Polskim, że przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym zawierają odrębną od u.d.i.p. regulację i w tym zakresie wyłączają postanowienia ustawy o dostępie, ale wyłącznie w odniesieniu do informacji stanowiących narodowy zasób archiwalny. Analiza ustawy o narodowym zasobie archiwalnym nakazuje przyjąć, że uregulowane w ustawie odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji stanowią *lex specialis* wobec u.d.i.p., odnośnie do materiałów archiwalnych wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego, ale nie w stosunku do archiwów zakładowych (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2014 r. o sygn. II SAB/Kr 224/14, z dnia 4 czerwca 2014 r. o sygn. II SAB/Kr 127/14, z dnia 22 października 2014 r. o sygn. II SAB/Kr 231/14, z dnia 12 listopada 2014 r. o sygn. II SAB/Kr 315/14, wyroki WSA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2014 r. o sygn. IV SAB/Po 321/14 oraz z dnia 17 czerwca 2014 r. o sygn. IV SA/Po 320/14).

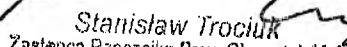
W konsekwencji przyjąć należy, że ustawodawca w odrębnych od u.d.i.p. przepisach nie uregulował dostępu do informacji, która została umieszczona w archiwum zakładowym

danej jednostki. Sądy administracyjne w powyższych wyrokach zwróciły także uwagę na treść art. 35 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, który stanowi, że zasób archiwalny archiwów zakładowych stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych. Z tego względu, przyjęcie interpretacji przedstawionej przez Narodowy Bank Polski prowadziłoby do wniosku, że nie tylko materiały już powstałe, ale także powstające zostają objęte zakresem pojęcia zasobu archiwalnego archiwów zakładowych, co tym samym oznaczałoby całkowite lub prawie całkowite uniemożliwienie realizacji uprawnień określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Organ bezpodstawnie przyjął więc, że żądana informacja stanowi informację publiczną, co do której zastosowanie mają przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym, a nie przepisy u.d.i.p. Z tego względu należy uznać, że Prezes NBP pozostaje w bezczynności, gdyż nie rozpoznał wniosku Pana W zgodnie z przepisami prawa. Zauważyć bowiem należy, że organ powinien w pierwszej kolejności stwierdzić, czy przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdują zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a następnie w przypadku pozytywnej odpowiedzi powinien ocenić, czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p., ograniczające udostępnienie żądanych informacji.

Reasumując wskazać należy, że w przedmiotowej sprawie organ nieprawidłowo ocenił, że wniosek W dotyczy udostępnienia informacji, która nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z powyższym, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

1. 2 odpisy skargi wraz z załącznikami;
2. kopia wniosku Strony z dnia 14.2.2014 r.,
3. kopia pisma NBP z dnia 23.4.2014 r.,
1. kopia pisma Strony z dnia 20.4.2014 r.,
2. kopia pisma NBP z dnia 21.7.2014 r.,
3. kopia skargi do RPO z dnia 26.9.2014 r.,
4. kopia pisma RPO z dnia 24.10.2014 r.,
5. kopia pisma Dyrektorki Departamentu Administracji w NBP do RPO z dnia 17.11.2014 r.,
6. kopia pisma RPO z dnia 30.12.2014 r.,
7. kopia pisma Dyrektorki Departamentu Administracji w NBP do RPO z dnia 28.1.2015 r.,
8. kopia pisma RPO do Prezesa NBP z dnia 13.4.2015 r.,
9. kopia pisma Wiceprezesa NBP do RPO z dnia 15.5.2015 r.