

04.02.2023



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

Łódź, dnia 01.02.2023r.

ZRP.070.99.2022

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
90-612 Łódź
ul. Zielona 18

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa
email: biuro@siecobywatelska.pl

znak:

DECYZJA nr 1/2023
DYREKTORA NARODOWEGO INSTYTUTU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na podstawie art. 5 ust. 2, art. 17 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 06.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 104 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn.zm.), działając na podstawie upoważnienia Dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego z dnia 31.01.2023 r. po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej poprzez „przesłanie w formacie możliwym do przetwarzania maszynowego odpowiedzi na pytania 24 i 25 wraz z metryczką lub po prostu całej bazy z odpowiedziami na ankietę” orzekam, co następuje:

odmawiam udostępnienia informacji publicznej

UZASADNIENIE

Wnioskodawca Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w dniu 05.12.2022r. zwrócił się do Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego drogą mailową z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w przedmiocie udostępnienia „w formacie możliwym do przetwarzania maszynowego na pytania 24 i 25 wraz z metryczką lub po prostu całej bazy z odpowiedziami na ankietę”. W ocenie jednostki informacja publiczna w zakresie żądanym przez Wnioskodawcę wymaga przetworzenia, zgodnie zaś z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej obejmuje uprawnienie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W związku z powyższym Wnioskodawca pismem z dnia 19.12.2022r. został wezwany do uzupełnienia braków złożonego wniosku poprzez wykazanie, że udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, pod rygorem wydania decyzji odmownej.

Informacja publiczna przetworzona, o której mowa w artykule 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, to taka informacja, na którą składa się pewna suma tzw. informacji prostych, dostępnych 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 zestawień, wyciągów, usunięcia danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią z informacji prostej informację przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu publicznego. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 08.06.2022 r. II SAB/Ke 48/22). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 431/17 stwierdził, że jakkolwiek "informacja publiczna przetworzona" nie posiada na gruncie

obowiązującego prawa swojej definicji legalnej, to uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji częściowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona".

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 października 2022 r. III OSK 5521/21 stwierdzając, iż /.../ w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wykształcił się pogląd, że w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zorganizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w taki sposób, pomimo iż składała się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem udostępnienia informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11 i z 28 października 2016 r., I OSK 1656/15).

W niniejszej sprawie odpowiedzi na ankietę udzieliło prawie 2000 jednostek samorządu terytorialnego.

Ankieta została przygotowana w formie elektronicznego formularza, zaś udzielane odpowiedzi były automatycznie kodowane i transferowane do bazy. W celu udostępnienia odpowiedzi na ankietę należałoby przeprowadzić proces ich odkodowania. Wskazać przy tym należy, iż wyniki zebranych ankiet w postaci opracowanego raportu, zostały, na uprzednio złożony wniosek o udzielenie informacji publicznej przekazane Stowarzyszeniu Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

Dodatkowo, aby udostępnić odpowiedzi na ankietę, należy zanonimizować metryczki odpowiedzi w zakresie imion i nazwisk osób wypełniających ankietę. Stosownie do treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Ograniczenie to nie zachodzi natomiast w warunkach hipotezy art. 5 ust. 2 zdanie drugie Ustawy. Zgodnie z tym przepisem, ograniczenie to (a więc ze względu na prywatność) nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem „sprawowanie funkcji publicznych wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie i wskazanie czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, winno odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na instytucję zadania publiczne. Chodzi o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnych w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być jedynie osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Takim osobami będą bowiem także osoby, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a zatem osoby pełniące takie stanowiska, na których podejmuje się działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub która łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów” (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r. II SAB/Po 208/17). Zatem za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym i równoznaczna z możliwością oddziaływania na

sprawy publiczne. Użyte w art. 5 ust. 2 Ustawy pojęcie "osoby pełniące funkcję publiczną" obejmuje każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej Ustawy, tj. na sferę publiczną (vide: II SAB/Po 26/18 wyrok WSA Poznań z dn. 13.06.2018).

W związku z powyższym należałoby przeprowadzić analizę metryczki każdej ankiety celem ustalenia, czy osoba ją wypełniająca to osoba pełniąca funkcję publiczną, czy też pracownik danej jednostki nie pełniący funkcji publicznej, do którego ma zastosowanie wskazany powyżej art. 5 ust. 2 ustawy z 06.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 08.11.2022r. w sprawie III OSK 3135/21 – mimo że anonimizacja dokumentów stanowi jedynie przekształcenie informacji, to prowadzi do uzyskania informacji przetworzonej i przez to wymaga nakładu środków i zaangażowania pracowników z uszczerbkiem dla prawidłowego toku funkcjonowania organu.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jest jednostką zatrudniającą kilkanaście osób i każdy z pracowników ma do wykonania określone zadania, związane z realizacją zadań statutowych jednostki. Przeprowadzenie zaś wskazanych powyżej procesów wymaga podjęcia dodatkowych działań organizacyjnych i środków osobowych, które zakłóca normalny tok działania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego i utrudnia wykonywanie statutowych zadań.

Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej uwarunkowane jest wykazaniem przez Wnioskodawcę, że jej uzyskanie jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 06.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej. Wskazany przez Wnioskodawcę w odpowiedzi na wezwanie z dnia 19.12.2022r. cel uzyskania informacji nie spełnia przesłanki, że jej pozyskanie jest „szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Z treści pisma Wnioskodawcy wynika, iż zamierza on wykorzystać przetworzone informacje do realizacji własnych celów. Podnieść należy, że w judykaturze przyjmuje się, że dla oceny, że wnioskodawca może otrzymać na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 informację przetworzoną koniecznym jest spełnienie łącznie trzech przesłanek: wykazania, że wnioskodawca działa: w celu mającym pozytywny aspekt społeczny, w imieniu społeczności lub dużej grupy społecznej oraz wykorzysta zdobyte informacje w przestrzeni publicznej. W ocenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Wnioskodawca nie wykazał, iż po uzyskaniu przez niego wnioskowanej informacji przetworzonej wykorzysta ją dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Stąd należy uznać, że Wnioskodawca nie spełnił przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 dla otrzymania informacji przetworzonej, a tym samym brak jest powodów by na podstawie art. 2 udostępnić Wnioskodawcy informację publiczną przetworzoną.

Z uwagi na powołane powyżej okoliczności orzekam jak na wstępie.

z up. Dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego



Agnieszka Hermel
kierownik zespołu do spraw realizacji projektów,
analiz i działalności wydawniczej

Pouczenie

Na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z 06.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej Wnioskodawca może wystąpić do Dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Otrzymuje:

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska

a/a

Narodowy Instytut
Samorządu Terytorialnego
90-601 Łódź, ul. Zielona 18
NIP: 7272797430 REGON: 362481973

OPŁATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polską S.A.
ID 318932



07 LUT. 2023

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polko
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa



(00)359007731893808047



R

2021

Poczta Polska			
Opłata pobrana	zł	—	gr