

Wrocław, dnia 01 marca 2023r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

za pośrednictwem

Narodowego Instytutu Samorządu

Terytorialnego

Ul. Zielona 18

90-612 Łódź

Skarżący: Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa,
adres skrzynki ePUAP: SiecObywatelskaWatchdogPolska/skrytka, nr KRS: 0000181348 **reprezentowany**

przez: r. pr. Joannę Grzelińską-Darłak [REDACTED] email:

[REDACTED] nr tel. [REDACTED] adres skrzynki ePUAP:

[REDACTED]

Organ: Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Łodzi (90-612) przy ul. Zielonej 18

Znak sprawy: 1/2023

Wpis: 200 zł (*Wysokość wpisu ustalono na zasadzie § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*)

SKARGA DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

na decyzję Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego z dnia 01 lutego 2023r. doręczoną Skarżącemu w dniu 07 lutego 2023r.

Działając w imieniu Skarżącego (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 50 § 1, art. 52 § 1, 2 i 3, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023r. poz. 259, dalej jako: p.p.s.a.), zaskarżam decyzję Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (dalej również: Organ, Instytut) z dnia 01 lutego 2023r. (nr 1/2022), doręczoną Skarżącemu w dniu 07 lutego 2023r. odmawiającą Skarżącemu udostępnienia informacji publicznej w całości.

Kancelaria Radcy Prawnego Joanna Grzelińska-Darłak

[REDACTED]

Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie prawa, tj.:

1. art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie Skarżącemu wnioskowanych przez niego danych i dokumentów w postaci odpowiedzi na pytania 24 i 25 wraz z metryczką lub całej bazy z odpowiedziami na ankietę w sprawie prowadzonych przez samorządy mediów/informatorów,
2. art. 5 ust. 1 oraz 5 ust. 2 ustawy z dnia 06 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022r. poz. 902 z późn. zm.) – dalej jako u.d.i.p., poprzez ich błędne zastosowanie i odmowę udostępnienia informacji publicznej w zakresie wnioskowanym przez Skarżącego, pomimo iż w sprawie nie zachodziła okoliczność ograniczająca prawo do informacji publicznej w postaci prawa do prywatności osoby fizycznej,
3. art. 1 ust. 1, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie Skarżącemu informacji publicznej w żądanym zakresie, tj. w postaci odpowiedzi na pytania 24 i 25 wraz z metryczką lub całej bazy z odpowiedziami na ankietę w sprawie prowadzonych przez samorządy mediów/informatorów, pomimo istnienia podstaw do ich udostępnienia,
4. art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., poprzez jego zastosowanie i uznanie, że informacje wnioskowane przez Skarżącego stanowią informację przetworzoną a Skarżący powinien wykazać szczególnie istotny interes publiczny dla jej pozyskania, podczas gdy wnioskowana informacja nie spełnia kryteriów uznania jej za przetworzoną.

Mając na względzie powyższe, wnoszę o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji,
2. zasądzenie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Wnioskiem dnia 21 stycznia 2021r. Sieć Obywatelska – Watchdog Polska wystąpiła do Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego o przesłanie:

1. treści ankiety wysłanej do samorządów w sprawie prowadzonych przez nie mediów/informatorów itp.,
2. listy samorządów, do których skierowano ww. ankietę.

Pismem z dnia 03 lutego 2021r. Instytut przesłał Skarżącemu wnioskowane informacje. Kolejnymi wnioskami, Stowarzyszenie zwróciło się m.in. o udostępnienie raportu z zebranych przez Instytut danych, a wnioskiem z dnia 04 grudnia 2022r. o przekazanie odpowiedzi udzielonych przez samorządy na pytania nr 24 i 25 ankiety. Pismem z dnia 29 grudnia 2022r. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego zwrócił się do Skarżącego o

uzupełnienie braków złożonego wniosku poprzez wykazanie, że udostępnienie informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, pod rygorem wydania decyzji odmownej. W odpowiedzi na powyższe, Stowarzyszenie podniosło, że pracuje nad zidentyfikowaniem tzw. "pustyni medialnych" i poszukuje danych, które pomogą nam z większą pewnością zidentyfikować takie miejsca, w których brak prasy niezależnej od samorządu. Skarżący wskazał na konkretne działania jakie w tym przedmiocie podjął od 2018r. oraz cel do jakiego te dane mają służyć. Ponadto podkreślił rolę niezależnych mediów w demokratycznym państwie prawa. Dodatkowo Stowarzyszenie wskazało, że jeśli z jakiegoś powodu przekazanie przez Instytut odpowiedzi tylko na dwa wskazane pytania wymagałoby jednak nakładu środków i zaangażowania pracowników, Organ może przekazać całą bazę odpowiedzi udzielonych przez samorządy. Wówczas Skarżący samodzielnie wyodrębni odpowiedzi na wskazane powyżej numery pytań.

Decyzją z dnia 01 lutego 2023r. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego odmówił Skarżącemu udostępnienia wnioskowanych danych. Organ wskazał, że 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 więc przeprowadzić proces ich odkodowania. Dodatkowo, aby udostępnić odpowiedzi na ankietę, należałoby zanonimizować metryczki odpowiedzi w zakresie imion i nazwisk osób wypełniających ankietę, ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub przeprowadzić analizę takiej metryczki celem ustalenia, czy osoba ją wypełniająca pełni funkcję publiczną. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego wskazał, że jest jednostką zatrudniającą kilkanaście osób i każdy z jego pracowników ma do wykonania określone zadania i przeprowadzenie ww. czynności wymagałoby podjęcia dodatkowych działań organizacyjnych i zaangażowania środków osobowych, które zakłócałyby normalny tok działania Instytutu Samorządu Terytorialnego. Ponadto Organ wskazał, że wskazany przez Stowarzyszenie cel uzyskania informacji nie spełnia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, albowiem pozyskane informacje Skarżący wykorzystałby do realizacji własnych celów i nie zostałyby wykorzystane dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Z powyższych względów, Instytut odmówił udostępnienia Skarżącemu wnioskowanych przez niego danych.

Z takim stanowiskiem, Skarżący nie może się zgodzić.

Stosownie do treści art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Prawo do informacji publicznej ulega ograniczeniu ze względu na m.in. prywatność osoby fizycznej. Stosownie bowiem do treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to 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.

Stosownie natomiast do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 06 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2022r. poz. 902 z późn. zm.), 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

Skarżący złożył wniosek o udzielenie informacji publicznej m.in. poprzez przekazanie odpowiedzi na pytania 24 i 25 ankiety przekazanej samorządom do wypełnienia w przedmiocie prowadzonych przez nie mediów/informatorów wraz z metryczką lub o udostępnienie całej bazy z odpowiedziami.

W pierwszej kolejności, podnieść należy, że treść art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. stanowi istotne ograniczenie realizacji prawa do informacji. Ustawa nie definiuje bowiem ani pojęcia informacji przetworzonej, ani szczególnej istotności dla interesu publicznego. Z tego względu szczególne znaczenie ma ocena tych pojęć w orzecznictwie sądowym, ale dokonana z perspektywy danej konkretnej sprawy. Należy mieć bowiem na uwadze, że zbyt pochopne uznanie informacji publicznej za przetworzoną może prowadzić do niedopuszczalnego ograniczenia prawa do uzyskania informacji publicznej. Dokonując kwalifikacji wnioskowanej przez Skarżącego informacji jako przetworzonej, Organ wskazał, że udzielane przez samorządy odpowiedzi były automatycznie kodowane i transferowane do bazy. W celu udostępnienia odpowiedzi na pytania ankiety należałoby przeprowadzić proces ich odkodowania. Należy podkreślić, że Instytut pokazując efekty swojej działalności jaką były przeprowadzone badania w sprawie prowadzonych przez samorządy mediów/informatorów posługuje się raportem sporządzonym przez dr inż. Artura Gajdosa. W raporcie tym poddano analizie udzielone przez samorządy odpowiedzi. Skarżący więc nie rozumie, dlaczego obecnie nie można wyodrębnić - czy jak to określił Organ - przeprowadzić procesu odkodowania odpowiedzi na dwa pytania ankiety, skoro już taki proces był rzekomo przeprowadzony i dlaczego proces ten miałby być tak czasochłonny, skoro Organ powinien już takimi „odkodowanymi” danymi dysponować, jeśli sporządził na ich podstawie wnioski w postaci raportu z badań? Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że sam fakt czasochłonnego procesu odnajdywania żądanej informacji, czy jej anonimizacji nie może stanowić o przetworzeniu informacji publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2014 r. VIII SA/Wa 717/14). Stowarzyszenie w szczególności podnosi, że niezasadne jest uznanie, iż przekazanie Skarżącemu odpowiedzi na dwa pytania ankiety przekazane za pomocą systemu informatycznego mogłoby wymagać szczególnie czasochłonnych i skomplikowanych operacji. Podkreślić należy, że sam fakt ewentualnego czasochłonnego wydobywania wnioskowanych informacji, czy ich anonimizacji nie decyduje o przetworzeniu informacji. Ponadto Skarżący wskazał, że jeśli wyodrębnienie wnioskowanych danych miałoby być rzeczywiście tak czasochłonne i wymagałoby zaangażowania wielu osób, chciałby pozyskać odpowiedzi na wszystkie pytania i wówczas samodzielnie dokona wyodrębnienia interesujących go odpowiedzi. Dla Organu taka forma

również nie była odpowiednia, albowiem bazy odpowiedzi Skarżącemu nie udostępnił. Skarżący podkreśla, że gdyby każdą konieczność odszukania, anonimizacji dokumentów traktować jako przetworzenie informacji, prawo do informacji publicznej przestałoby być powszechne, a tym samym nie czyniłoby zadość postanowieniom Konstytucji RP (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2022r. w sprawie IV SA/Wr 164/22). Wnioskowane informacje nie są danymi wymagającymi pogłębionej analizy, stworzenia jakiegoś autorskiego zestawienia, opinii. Takie dane są już w posiadaniu Organu. Wyodrębnienie takich informacji do przekazania, czy ewentualna anonimizacja danych chronionych nie wymaga szczególnego intelektualnego wysiłku. Nie jest to więc informacja jakościowo nowa. Mając na względzie powyższe jak i wskazaną przez Stowarzyszenie okoliczność, iż Organ powinien był odkodować już udzielone przez samorządy odpowiedzi, skoro posługuje się sporządzonym na ich podstawie raportem, należy uznać, że Instytut bezpodstawnie ogranicza prawo Skarżącego do informacji publicznej. Dalej należy wskazać, że w konsekwencji uznania przez Organ informacji wnioskowanej za przetworzoną, dokonał on również oceny istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego i uznał, że Stowarzyszenie zamierza wykorzystać wnioskowane informacje do realizacji własnych celów. Instytut podniósł, że Skarżący nie wykazał, że po uzyskaniu wnioskowanej informacji przetworzonej wykorzysta ją dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Stąd należało uznać, że Wnioskodawca nie spełnił przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Jakkolwiek Skarżący twierdzi, że żądane informacje nie mają charakteru przetworzonych, to dodatkowo wskazuje, że jest organizacją, która zajmuje się zwiększeniem przejrzystości sfery publicznej, przede wszystkim dbając o prawo do informacji. Niektóre z działań Stowarzyszenia miały przełomowe znaczenie dla prawa do informacji publicznej (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2019r. w sprawie I OSK 968/18 dotyczący jawności nagrań sprzed budynku sejmu, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 08 listopada 2012r. w sprawie I CSK 190/12 dotyczący ujawniania imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego). Jako podmiot działający już od wielu lat, Stowarzyszenie może popularyzować wprowadzanie zmian prawnych, opracowywać i publikować rekomendacje, standardy, czy prowadzić działalność edukacyjną, a także składać wnioski i petycje. W swoim wyroku z dnia 14 lutego 2022r. w sprawie II SA/Wa 3343/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że na szczególny interes publiczny składają się trzy przesłanki: 1) działanie wnioskodawcy dla szerszej grupy osób, bowiem wnioskodawca musi wskazać, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub wywoła skutki dotyczące potencjalnie dużego kręgu adresatów, 2) działanie służy społecznie akceptowalnym celom związanym z naprawą istniejących struktur administracyjnych lub społecznych, 3) możliwości rzeczywistego wykorzystania informacji w taki sposób, aby miała ona wpływ na określone działania lub sytuację. Jak wynika z przykładowych działań Skarżącego, jest on podmiotem, który realnie wykorzystuje udostępnione mu informacje dla dobra publicznego. Jedynie przeciwna ocena mogłaby oznaczać, że zasadne byłoby rozważenie odmówienia udostępnienia informacji. W odniesieniu do Skarżącego taka przesłanka nie występuje. Stowarzyszenie prowadzi działalność edukacyjną, zajmuje się bezpłatnym poradnictwem

prawnym i podejmuje działania na rzecz wprowadzenia realnych zmian w zakresie prawa do informacji, które stają się wielokrotnie przedmiotem zainteresowania mediów. Działania Stowarzyszenia służą więc szerszej grupie osób i celowi jakim jest naprawa istniejących struktur. Dane, o które Skarżący wnioskował pomogłyby zidentyfikować miejsca, w których brak jest prasy niezależnej od samorządu, a tematyką prasy zależnej od władzy Stowarzyszenie zajmuje się już od 2018r., czego efektem były: analiza treści wybranych gazet przed wyborami samorządowymi w 2018r., raport dotyczący debaty publicznej wokół tych gazet „O czym szumią gazety władzy”, debata w 2022r. o niezależnych mediach, w której pojawiła się kwestia gazet lokalnych, jako problemu dla niezależnego dziennikarstwa (<https://youtu.be/h1HGPFpG4B8>). Stowarzyszenie dostrzega rolę niezależnych mediów w kształtowaniu demokratycznego państwa prawa i dlatego chce wspólnie z innymi podmiotami starać się o zmianę obowiązujących przepisów, aby wzmocnić media niezależne. W tym celu Stowarzyszeniu pomocne miały być dane, którymi Instytut dysponuje po przeprowadzonych przez siebie wśród samorządów badaniach. Znacząco przyczyniłyby się więc one do wsparcia działań prowadzonych przez Stowarzyszenie. Jest to zagadnienie tym bardziej doniosłe, że badania Instytutu są finansowane ze środków publicznych. Wydaje się więc, że brak udostępnienia Skarżącemu wyników odpowiedzi na dwa pytania ankiety w sytuacji, gdy mogłyby one istotnie pomóc w uzyskaniu odpowiedzi na pytania badawcze stawiane przez Stowarzyszenie jest tym bardziej nieuzasadnione. Istotnym wydaje się również fakt, iż poprzez uzyskanie wnioskowanych danych pochodzących z odpowiedzi samorządów, możliwa jest jakakolwiek kontrolna prawidłowości wniosków wysuniętych na ich podstawie.

W niniejszej sprawie, nie sposób nie odnieść wrażenia, że zakwalifikowanie żądanych przez Skarżącego informacji jako przetworzonych, a w konsekwencji żądanie od Skarżącego wykazania szczególnej istotności tychże informacji dla interesu publicznego jest w istocie sposobem na uniknięcie konieczności zrealizowania wniosku z jakichś powodów niepożądanego dla Organu. Jest to niezrozumiałe zwłaszcza, że Statut Instytutu podkreśla współpracę w ramach wykonywanych zadań z organizacjami pozarządowymi (§ 3 pkt 1 lit. b), a zadaniami własnymi Organu są m.in. upowszechnianie informacji, wyników badań i prac rozwojowych a także popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Bezsprzecznie podstawą rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest dostęp do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej jest jednym z podstawowych narzędzi demokratycznego sposobu kontroli sprawowanej przez społeczeństwo. Dostęp do informacji publicznej nabiera więc w tym kontekście szczególnego wymiaru. Tym samym, zupełnie niezrozumiałym jest ograniczanie prawa Skarżącego do uzyskania danych, co do których nie ma najmniejszych wątpliwości, że powinny być jawne i podlegać udostępnianiu.

Mając na względzie powyższe, niniejszą skargę należy uznać za uzasadnioną. Tym samym, wnoszę jak we wstępie.

Załączniki:

- dowód uiszczenia wpisu od skargi,
- uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa procesowego (zwolniony od opłaty skarbowej na podstawie art. art. 7 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej),
- wydruk informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z KRS Stowarzyszenia.