



Warszawa, 7 lipca 2015 r.

Szanowny Pan
gen. dyw. SG Dominik Tracz
Komendant Główny Straży Granicznej

WNIOSEK O PONOWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

Decyzją nr 59/2015 z dnia 23 czerwca 2015 r. (doręczoną w dniu 25 czerwca 2015 r.) Komendant Główny Straży Granicznej odmówił udostępnienia Fundacja Panoptykon informacji publicznej w postaci odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku z 18 maja 2015 r.

Na podstawie art. 127 § 1 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Fundacja Panoptykon wnosi o ponowne rozpatrzenie spraw, uchylenie decyzji nr 59/2015 z 23 czerwca 2015 r. i udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte we wniosku z 18 maja 2015 r.

Zdaniem Fundacji Komendant Główny Straży Granicznej niesłusznie uznał, że wnioskodawca nie wykazał interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej, jak również w dowolny sposób przyjął, że wnioskowane informacje podlegają ochronie jako niejawne i na tej podstawie odmówił ich udostępnienia.

UZASADNIENIE

Fundacja Panoptykon zwróciła się 18 maja br. do Komendanta Głównego Straży Granicznej z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci odpowiedzi na pytania zawarte w załączonych do wniosku ankietach dotyczących:

- narzędzi do automatycznej lub półautomatycznej analizy danych (ankieta nr 1),
- kamer monitoringu wizyjnego, systemów optoelektronicznych oraz narzędzi do automatycznej lub półautomatycznej analizy obrazów i nagrań (ankieta nr 2),
- bezzałogowych statków powietrznych oraz ortofotomap (ankieta nr 3).

Zawarte w ankietach pytania miały na celu uzyskanie informacji, czy Straż Graniczna dysponuje różnego rodzaju narzędziami, których pierwotnym przeznaczeniem jest zbieranie oraz analiza informacji o ludziach i ich zwyczajach na potrzeby zapewniania porządku i bezpieczeństwa publicznego, wykrywania nadużyć czy zarządzania. W przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi, prosiliśmy o udzielenie bardziej szczegółowych informacji dotyczących m.in. nazwy wykorzystywanego urządzenia lub oprogramowania, jego producenta i dostawcy, a także ceny jego nabycia. W przypadku bezzałogowych statków powietrznych i ortofotomap oraz kamer

monitoringu wizyjnego, systemów optoelektronicznych oraz urządzeń do analizy obrazów i nagrań wnioskowaliśmy również o informację o celach ich wykorzystywania. Każdej ankiecie towarzyszyło zastrzeżenie, że „pytania nie dotyczą urządzeń wykorzystywanych wyłącznie do czynności prowadzonych w ramach kontroli operacyjnej bądź służących do zbierania i analizy śladów pozostawionych na miejscu popełnienia przestępstwa. W sferze naszego zainteresowania znajdują się przede wszystkim narzędzia (urządzenia lub oprogramowanie) służące do monitorowania strefy nadgranicznej, granicy państwowej i przekraczających ją osób, jak również wykorzystywane na etapie poszukiwania sprawcy przestępstwa lub ustalania, czy doszło do popełnienia czynu zabronionego przez prawo”.

Po zapoznaniu się z treścią wniosku Zastępcy Dyrektora Biura Ochrony Informacji Komendy Głównej Straży Granicznej płk SG Jerzy Szydłowski wezwał Fundację w piśmie z 27 maja br. do wykazania szczególnego interesu publicznego w udostępnieniu informacji, wskazując, że wnioskowana informacja ma charakter informacji przetworzonej.

W dniu 10 czerwca br. Fundacja przesłała uzasadnienie szczególnego interesu publicznego w udostępnieniu wnioskowanych informacji.

Decyzją nr 59/2015 z 23 czerwca 2015 r. Komendant Główny Straży Granicznej odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji, stwierdzając, że przedstawione argumenty nie są wystarczające dla uznania, że istnieje szczególny interes publiczny w jej udostępnieniu.

W naszym przekonaniu rozumowanie takie jest błędne, a organ odniósł się jedynie do argumentu dotyczącego pozycji Fundacji Panoptykon, wynikającej z jej charakteru prawnego, oraz do statutowych celów działania Fundacji. Podejmując decyzję z 23 czerwca br. Komendant Główny Straży Granicznej nie wziął pod uwagę argumentów wnioskodawcy przemawiających za istnieniem szczególnego interesu publicznego w udostępnieniu Fundacji wnioskowanych informacji. Pomiął przy tym kwestie związane z dotychczasowymi działaniami wnioskodawcy w zakresie wykorzystywania narzędzi nadzorczych, w tym aktywność związaną z kompetencjami Straży Granicznej¹ i innych służb², jak również konkretny cel wystąpienia z wnioskiem o informację publiczną – zebranie informacji na potrzeby raportu o praktykach wykorzystywania narzędzi nadzorczych w Polsce i wypracowania konstruktywnych rekomendacji ich dotyczących.

Komendant Główny Straży Granicznej podejmując decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej stwierdził, że wnioskodawca „nie wykazał żadnej przesłanki materialnej, która jest niezbędna do oceny zasadności udostępnienia informacji publicznej przetworzonej” i pominął argumenty tego rodzaju przedstawione przez Fundację. W związku z powyższym jesteśmy zmuszeni powtórzyć wcześniejszą argumentację, którą Komendant Główny powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

W piśmie z 10 czerwca br. wskazaliśmy na cele statutowe³ i dotychczasowe działania Fundacji w zakresie zbierania informacji oraz przygotowywania rekomendacji dotyczących

¹ https://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_msw_rozp.-prowadzenie_obserwacji_przez_sg_stanowisko_22.12.2013_1.pdf

² https://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/panoptykon_ai_msw_projekt_ustawy_o_abw_opinia_26.08.2013_1.pdf,

https://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/panoptykon_mon_opinia_zandarmeria_wojskowa_25.07.13_1.pdf

³ Statut Fundacji Panoptykon dostępny jest na stronie panoptykon.org.

wykorzystywania różnych narzędzi i praktyk o charakterze nadzorczym, np. monitoringu wizyjnego⁴, bezzałogowych statków powietrznych (dronów)⁵ czy dostępu różnych instytucji do danych telekomunikacyjnych. Miało to na celu potwierdzenie pozycji organizacji, która zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn. I OSK 1798/10 powinna mieć znaczenie przy ocenie wniosku. Podkreśliliśmy również związaną z eksperckim charakterem Fundacji⁶ możliwość realnego wykorzystania uzyskanych informacji dla poprawy funkcjonowania administracji publicznej w kontekście wykorzystywania narzędzi, które potencjalnie mogą ingerować w prawa człowieka. Wskazaliśmy również, w jakim konkretnie celu zostaną wykorzystane wnioskowane informacje – posłużą do przygotowania raportu o praktykach wykorzystywania narzędzi nadzoru w Polsce z rekomendacjami dotyczącymi korzystania z takich narzędzi w sposób zgodny z obowiązującymi standardami ochrony praw człowieka. Raport ten zostanie przedstawiony zarówno badanym instytucjom, jak również decydentom odpowiedzialnym za stanowienie prawa w tym obszarze. Stanowiąc będzie także podstawę do animowania debaty publicznej.

Wreszcie zwróciliśmy uwagę na treść orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 listopada 2010 r. w sprawie o sygn. II SA/Wa 927/10, który podkreślił, że „ustalenie, czy występuje szczególny interes publiczny, następuje w kontekście różnego rodzaju zdarzeń społecznych, politycznych, gospodarczych. Za sprawę szczególnie istotną dla interesu publicznego należy zatem uznać taką, która – ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej ich uprawnień i obowiązków”. W naszym przekonaniu tematy poruszone we wniosku o udostępnienie informacji publicznej są szczególnie istotne dla interesu publicznego ze względu na coraz powszechniejsze wykorzystywanie nowych technologii o nadzorczym charakterze, czemu często nie towarzyszy refleksja nad konsekwencjami ich stosowania. Przykładowo, Generalna Inspektor Ochrony Danych Osobowych dr Edyta Bielak-Jomaa wskazała regulację prawną monitoringu wizyjnego jako wyzwanie stojące przed jej urzędem⁷, a przedstawiciele Urzędu Lotnictwa Cywilnego w trakcie roboczego spotkania wyrazili zainteresowanie zapoznaniem się z rezultatami prowadzonego przez nas projektu w zakresie wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych przez różne instytucje o charakterze publicznym.

Ponadto w uzasadnieniu swojej decyzji Komendant Główny Straży Granicznej wskazuje, że kolejną przesłanką na rzecz ograniczenia prawa Fundacji do informacji publicznej jest treść art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc konieczność ochrony informacji powstałych poprzez wypełnienie przesłanych przez Fundację ankiet jako informacji niejawnych. Niejasna jest natomiast intencja organu co do chęci włączenia tej argumentacji w podstawę prawną wydawanej decyzji: w jej *petitum* powołany jest bowiem jedynie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przyjmując, że intencją organu była odmowa udostępnienia informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych należy wskazać, że decyzja

⁴ https://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_msw_zalozenia-cctv-v2_opinia_14.08.2014_1.pdf

⁵ https://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_ulc_rozporzadzenie_uzytownie_bezzalogowych_statkow_powietrznych_stanowisko_2.01.2015_1.pdf

⁶ Np. Najwyższa Izba Kontroli powoływała się na zbierane przez Fundację Panoptykon dane w raporcie poświęconym funkcjonowaniu miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

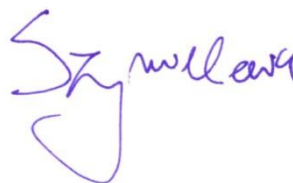
⁷ <http://prawo.rp.pl/artukul/757643,1194881-Monitoring-wizyjny-pod-lupa-GIODO.html>

nie spełnia wówczas wymogów wynikających z art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ nie zawiera powołania pełnej podstawy prawnej, którą jest ustawa o ochronie informacji niejawnych.

Tym niemniej należy wskazać, że odmowa ujawnienia informacji publicznej ze względu na uznanie, że ma ona charakter niejawnny, wiąże się z koniecznością wskazania, jakie zagrożenia niesie ze sobą ujawnienie tych informacji. Co więcej, niedopuszczalne jest potraktowanie wszystkich wnioskowanych informacji w jednakowy sposób ze względu na różnice w treści i zakresie pytań zawartych w ankietach. Nieuzasadnione wydaje się zrównanie informacji o fakcie dysponowania narzędziem umożliwiającym przeszukiwanie zasobów sieci Internet pod kątem zdefiniowanych słów kluczowych lub poszukiwanego pliku np. z odpowiedzią, na pytanie czy Straż Graniczna dysponuje bezzałogowymi statkami powietrznymi. Odmowa udostępnienia informacji publicznej – jako ograniczenie wynikającego z art. 61 Konstytucji prawa do informacji publicznej – ma charakter wyjątkowy, dlatego też organ powinien przeprowadzić pogłębioną analizę konsekwencji udostępnienia odpowiedzi na konkretne pytania, jak również uzasadnić w dostateczny sposób konieczność całościowego utajnienia informacji, które powstałyby w wyniku wypełnienia przesłanych ankiet, czego nie uczynił.

W związku z powyższym Fundacja Panoptykon wnosi jak w *petitum*.

W imieniu Fundacji Panoptykon,



Katarzyna Szymielewicz

Prezeska