

Olsztyn, dnia 21 kwietnia 2015r.

SKO.54.10.2015

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zmianami) - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący - Patrycja Mordasiewicz
Członkowie: - Maciej Stasiewicz
- Elżbieta Milewicz

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2015r. odwołania Stowarzyszenia Obrony Zwierząt reprezentowanego przez Agnieszkę Lechowicz od decyzji z dnia 2 marca 2015r. znak OŚiP.6140.1.2015.MJ, wydanej z upoważnienia Wójta Gminy Stawiguda przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska i Promocji UG w Stawigudzie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej dotyczącej sposobu i skutków wykonywania zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie” przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt

rozstrzygnęło

uchylić w całości decyzję będącą przedmiotem odwołania i przekazać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Uzasadnienie:

W dniu 5 stycznia 2015r. do Urzędu Gminy w Stawigudzie wpłynął wniosek (z dnia 4 stycznia 2015 r.) Stowarzyszenia Obrona Zwierząt reprezentowanego przez Agnieszkę Lechowicz o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej sposobu i skutków wykonywania zadania „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywanie”. Wnioskodawca zażądał przekazania mu informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej :

- 1) z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wyłapywania /odławiania bezdomnych zwierząt ?
- 2) z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2014 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom ?
- 3) ilu bezdomnym psom/kotom zapewniono opiekę na koszt gminy w 2014 r.(nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich),
- 4) jaki był w 2014 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt(wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?
- 5) udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r.

Zwrócono się o przesłanie wnioskowanej informacji na wskazany adres poczty elektronicznej.

W odpowiedzi na wniosek organ I instancji poinformował, iż z uwagi na obszerność dokumentów, które muszą zostać odszukane i pozyskane z poszczególnych referatów urzędu, informacja zostanie udostępniona do 28 lutego 2015 r.

Następnie pismem z dnia 10 lutego 2015 r. organ I instancji zwrócił się do wnioskodawcy z wezwaniem do wykazania w terminie 14 dni szczególnie istotnego interesu publicznego do uzyskania wnioskowanej informacji publicznej. Poinformował jednocześnie, iż wnioskowane informacje mają charakter informacji przetworzonej.

Ostatecznie decyzją będącą przedmiotem odwołania, organ I instancji odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. W uzasadnieniu swojej decyzji opisał dotychczasowy przebieg postępowania. W dalszej części uzasadnienia wskazał, iż na dzień

złożenia wniosku organ nie dysponował gotowymi danymi, które mógłby udostępnić wnioskodawcy. Udostępnienie wnioskowanych informacji wymaga podjęcia dodatkowych czynności, które polegają m.in. na sięgnięciu do materiałów źródłowych. Tym samym udzielona informacja przyjmuje charakter informacji publicznej przetworzonej. Wobec faktu, iż udzielenie takiej informacji jest możliwe w takim zakresie w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wystąpiono do wnioskodawcy o jego wykazanie. Z uwagi na to, że strona nie odpowiedziała na przedmiotowe wezwanie, należało odmówić udzielenia wnioskowanej informacji publicznej.

Decyzja organu I instancji została przesłana stronie w formie elektronicznej.

Od wydanej decyzji odwołanie w terminie złożyło Stowarzyszenie Obrona Zwierząt reprezentowane przez Agnieszkę Lechowicz. Wskazanej wyżej decyzji zarzuciła naruszenie przepisów:

-art. 61 ust 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust 1 w zw. z art. 10 ust 1 i art. 13 ust 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z treścią wniosku Stowarzyszenia z dnia 4 stycznia 2015 r.,

-art. 3 ust 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez uznanie, że żądane wnioskiem informacje stanowią informację przetworzoną.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W obszernym uzasadnieniu swojego odwołania wskazała, iż Stowarzyszenie Obrona Zwierząt od kilku lat uczestniczy w projekcie Biura Ochrony Zwierząt przy Fundacji dla Zwierząt ARGOS, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hycli oraz polityki gmin i urzędów. Uzyskiwana w ten sposób informacja jest prezentowana szerokiej publiczności. Odnosząc się do meritum sprawy wskazała, iż wnioskowane informacje publiczne nie mają charakteru informacji publicznej przetworzonej. Nie zostało bowiem w uzasadnieniu decyzji organu I instancji wyjaśnione jakie okoliczności przemawiają za uznaniem wnioskowanej informacji jako przetworzonej. Nie było zatem podstaw do wykazania przez zainteresowane Stowarzyszenie szczególnie istotnego interesu publicznego do uzyskania wnioskowanej informacji publicznej. Wskazała jednocześnie, iż ciężar wykazania braku u wnioskodawcy przesłanki ustawowej koniecznej dla udzielenia informacji przetworzonej, ciąży na podmiotach zobowiązanych do jej udostępnienia. Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ nie przeprowadził żadnego badania i nie wykazał braku takiego szczególnego interesu po stronie Stowarzyszenia. Podkreśliła, iż dotychczas (wnioski składane były również w latach poprzednich) informacje w przedmiotowym zakresie były udostępniane. W dalszej części odwołania skarżąca posiłkując się orzecznictwem sądowym i podglądami doktryny wskazała na prawidłowe rozumienia pojęcia informacji przetworzonej. W tym zakresie odniosła się do poszczególnych punktów wniosku o udzielenie informacji publicznej wskazując, iż wnioskowana informacja nie ma charakteru informacji przetworzonej, a jest informacją prostą i winna zostać udostępniona.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie zważyło, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Dostęp obywateli do informacji publicznej reguluje ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014r., poz. 782 z zm. – zwana dalej ustawą). Ustawa ta zawiera przepisy, które określają zasady realizacji zapisanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną.

W świetle ustawy, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, iż przy wykładni pojęcia "informacja publiczna"

należy kierować się art. 61 Konstytucji RP, w myśl którego prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie. Informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy strefy faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej, treść wystąpień i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań a także te, które tylko w części dotyczą organu, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego (por: postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SAB 105/02, Lex 137863, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 175/06, Lex 340013 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2006 r., II SAB/Wa 1/06, Lex 197599).

Poza sporem w niniejszej sprawie jest to, że żądana przez Stowarzyszenie informacja jest informacją publiczną. Dotyczy bowiem gospodarowania szeroko rozumianym majątkiem publicznym, a ta kategoria spraw została wymieniona w katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit f oraz art. 6 ust 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pojęcie majątku rozumiane powinno być w sposób szeroki, to jest z uwzględnieniem zarówno aktywów jak i pasywów występujących po stronie danego podmiotu. Ponadto zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.), zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Mając to na uwadze należy stwierdzić, że żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje odnoszące się do sposobu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania i związanych z tym kosztów oraz w przedmiocie umów zawieranych przez gminę o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r. mają charakter informacji publicznej. Dotyczą bowiem sposobu dysponowania środkami publicznymi, natomiast Wójt Gminy Stawiguda jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia stosownie do art. 4 ust 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (zgodnie z tym przepisem obowiązującym do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej w tym organy jednostek samorządu terytorialnego).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. W niniejszej sprawie rozstrzygające jest zatem to, czy żądane przez wnioskodawcę informacje stanowią informację "przetworzoną", czy też informację prostą, dostępną dla każdego, niezależnie od istnienia interesu publicznego. Z kolei uznanie żądanych informacji za informację "przetworzoną", uzasadniałoby analizę tego, czy mamy do czynienia z sytuacją "szczególnie istotną dla interesu publicznego" i wówczas kwestia interesu publicznego musiałaby zostać przeanalizowana.

W ocenie Kolegium żądanie Stowarzyszenia zgłoszone pod adresem organu pierwszej instancji z pewnością nie może być jednoznacznie określone jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej.

Z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że w odniesieniu do informacji przetworzonej ustawodawca wprowadził szczególną przesłankę jej udostępnienia, ograniczającą prawo dostępu do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej przetworzonej jest bowiem możliwy w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Zaznaczyć należy, że ustawa nie definiuje ani pojęcia informacji przetworzonej, ani nie wyjaśnia, co miałyby oznaczać zakres, w jakim jej udostępnienie miałyby być szczególnie istotne dla interesu publicznego. W orzecznictwie sądów i w doktrynie przyjmuje się, że informacja prosta to informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Uznano, że np. samo usunięcie danych podlegających ochronie (np. danych osobowych) nie powoduje, że staje się ona informacją przetworzoną. Natomiast informacją przetworzoną jest jakościowo nowa informacja, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu. Udzielenie informacji przetworzonej poprzedza więc wytworzenie nowej informacji. Zabieg ten – co do zasady – wymaga dokonania stosownych działań, tj.: analiz, obliczeń, zestawień, podsumowań, które połączone są z zaangażowaniem intelektualnym (tak w wyroku NSA z dnia 3 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1727/09). W tym zakresie należy również podkreślić, że czasochłonność oraz trudności organizacyjno - techniczne lub biurowe, jakie wiążą się z przygotowaniem informacji publicznej nie mogą zwalniać obowiązanych podmiotów z tego obowiązku, a tym samym kwestie te nie mogą ograniczać prawa do uzyskania informacji publicznej przewidzianego w art. 3 ustawy, przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z art. 5 powołanej ustawy (podobnie: wyrok WSA w Opolu z 13 stycznia 2005 r. sygn. II SAB/Op 14/04).

Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób uznać, iż cała wnioskowana przez Stowarzyszenie informacja jest informacją dla której udostępnienia wymagane jest dokonanie przetworzenia posiadanej już informacji prostej. W szczególności pkt 5 wniosku dotyczący udostępnienia treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2014 r. nie wymaga żadnych form przetworzenia i stanowi w tym zakresie informację prostą. Nie można przy tym zgodzić się ze stanowiskiem organu I instancji, który przez przetworzenie informacji rozumie samo sięgnięcie do materiałów źródłowych. Za "przetworzenie" informacji, nie można bowiem uznać samej czynności wyszukania w posiadanej dokumentacji informacji odnoszących się do wniosku. Organ I instancji ponownie rozpatrując sprawę winien więc ustalić, czy wnioskowana informacja ma rzeczywiście charakter przetworzony tj. czy jej udostępnienie wiąże się z koniecznością dokonania analiz, obliczeń, zestawień, podsumowań, które połączone są z zaangażowaniem intelektualnym.

Bezsporne ustalenie, że wnioskodawca domaga się dostępu do informacji przetworzonej wymagałoby następnie przeanalizowania czy udzielenie żądanej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Podmioty udzielające informacji przetworzonej, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy, przed udostępnieniem tej informacji muszą bowiem ustalić i rozważyć czy jej udostępnienie w zakresie określonym we wniosku jest "szczególnie istotne dla interesu publicznego". Ocena tej "szczególnej istotności dla interesu publicznego" należy bowiem do podmiotu dysponującego informacją i to on musi wykazać brak istnienia tej przesłanki w decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 352/08). Ustawodawca stanowiąc w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, iż "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", nie wskazał, że to wyłącznie wnioskodawca ma obowiązek wykazania istnienia omawianej przesłanki. Zatem, niezależnie od argumentacji podniesionej przez wnioskodawcę, podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien zbadać czy udzielenie wnioskowanej informacji publicznej nie byłoby, w określonym we wniosku zakresie, szczególnie istotne dla interesu publicznego. Tymczasem organ I instancji nie dokonał samodzielnie stosownego ustalenia istnienia przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego związanego z wnioskowaną do udostępnienia informacją publiczną. Podkreślić przy tym na marginesie należy, że przez

użycie słów "szczególnie istotne", prawodawca wprowadził kwalifikowaną formę interesu publicznego. Nie wystarczy więc, aby udzielenie informacji było "istotne" z punktu widzenia interesu publicznego, musi być ono "szczególnie istotne".

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ I instancji, mając na uwadze przedstawione wyżej rozważania, winien ustalić z udziałem wnioskodawcy kwestię charakteru objętej wnioskiem informacji publicznej. W przypadku ustalenia, że żądana informacja ma charakter informacji prostej winien ją udostępnić w ramach czynności materialno-technicznej. Jeśli ma charakter informacji przetworzonej, konieczne będzie zbadanie występowania przesłanki określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przy jej ewentualnym braku zawarcia stosownego uzasadnienia w decyzji odmawiającej udzielenia informacji publicznej. Organ powinien w każdym przypadku również ocenić, czy ustawy szczególne nie zawierają negatywnych przesłanek uniemożliwiających udostępnienie wnioskowanych przez stronę informacji oraz czy nie występują ograniczenia określone w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, a następnie podjąć stosowne działania.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż jak wynika z akt sprawy w poprzednich latach wnioskowana informacja publiczna dotycząca tożsamyh faktów była udostępniana przez organ I instancji Biuru Ochrony Zwierząt - Fundacji dla Zwierząt „Agros” z siedzibą w Warszawie.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Skargę składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, ul. M. Kajki 10/12, 10 – 457 Olsztyn, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia Stronie niniejszej decyzji. Skarga powinna odpowiadać wymogom przewidzianym przez art. 57 § 1 w związku z art. 46 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2012 poz. 270 ze zm.), tzn. powinna zawierać oznaczenie sądu, imię, nazwisko lub nazwę skarżącego, oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby, a w razie ich braku – adres do doręczeń, wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania lub bezczynności skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego; podpis osoby wnoszącej skargę, a w przypadku wniesienia jej przez pełnomocnika – jego podpis z załączeniem do skargi pełnomocnictwa. Do skargi należy dołączyć jej odpisy w ilości po jednym egzemplarzu dla każdej ze stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym oraz dla organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia.

Przewodniczący: -
Członkowie: -
.....

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów;
2. Wójt Gminy Stawiguda (z aktami sprawy).

