



**STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT**  
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów  
tel. 607-171-458, [www.obrona-zwierzat.pl](http://www.obrona-zwierzat.pl)  
**KRS 0000292939 REGON 260199276 NIP 656-22-72-801**  
Alior Bank S. A. **75 2490 0005 0000 4500 7398 2092**

*“Możemy człowieka ocenić po tym, jak traktuje zwierzęta” - Immanuel Kant (1724-1804)*

Jędrzejów, 18.05.2016 r.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze**

**w Piotrkowie Trybunalskim**

*za pośrednictwem*

**Wójta Gminy Budziszewice**

**Odwołanie od decyzji Nr 1/2016 Wójta Gminy Budziszewice z dnia 02.05.2016 r.,**

**znak: RG.1431.6.2016**

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, strona postępowania administracyjnego o udostępnienie informacji publicznej, odwołuje się od decyzji Nr 1/2016 Wójta Gminy Budziszewice z dnia 02.05.2016 r., znak: RG.1431.6.2016, odmawiającej udostępnienia informacji publicznej w zakresie umowy (wraz z załącznikami) o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r. oraz wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Decyzji tej skarżący zarzuca naruszenie przepisów:

- art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 4a), art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 06.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (zwanej dalej: u.d.i.p.), poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z pkt. 5 wniosku skarżącego z dnia 13.01.2016 r.,
- art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, poprzez przyjęcie, że można zastrzec wyłączenie jawności umowy zawieranej przez jednostkę sektora

finansów publicznych, realizowanej lub przeznaczonej do realizacji ze środków publicznych, bez podjęcia przez przedsiębiorcę niezbędnych działań w celu zachowania w tajemnicy informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych posiadających wartość gospodarczą lub bez wykazania przez jednostkę sektora finansów publicznych, że niedostępna informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa z uwagi na to, że wymaga tego istotny interes publiczny lub ważny interes państwa.

### Uzasadnienie

Sposób, w jaki organ dokonał interpretacji art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jest nietrafny i spowodował bezpodstawne ograniczenie wnioskodawcy w jego prawie do informacji publicznej.

Skarżące Stowarzyszenie od kilku lat uczestniczy w projekcie, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. W ramach tego projektu prowadzony jest monitoring działalności schronisk dla bezdomnych zwierząt, hucli oraz polityki gmin i urzędów. I tak, od 2006 r. do wszystkich gmin w Polsce kierowany jest wniosek o udzielenie informacji publicznej na temat sposobu i skutków wykonywania ich zadania własnego „opieka nad bezdomnymi zwierzętami i ich wylapywanie”, przewidzianego ustawą z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt. Uzyskana w ten sposób informacja prezentowana jest szerokiej publiczności: <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.).

W związku z powyższym, w dniu 13.01.2016 r. skarżący złożył drogą elektroniczną do Wójta Gminy Budziszewice wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie:

- 1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2015 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń wylapywania/odławiania bezdomnych zwierząt?*
- 2. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2015 r. umowy albo komu (imię, nazwisko lub nazwa, adres) udzielała doraźnych zleceń zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom?*
- 3. ilu bezdomnym zwierzętom (z podziałem na psy i koty) zapewniono opiekę na koszt gminy w 2015 r.? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)*
- 4. jaki był w 2015 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wylapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?*
- 5. ponadto prosimy o udostępnienie treści i postaci umowy/umów (wraz z załącznikami) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r.*

Decyzją z dnia 02.05.2016 r. Wójt Gminy Budziszewice odmówił udostępnienia informacji publicznej w zakresie postaci umowy o zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w 2015 r. (pkt 5 wniosku), argumentując to koniecznością ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, tj. Hotelu dla Zwierząt i Ptactwa Domowego Longin Siemiński.

W ocenie skarżącego, stanowisko prezentowane przez stronę przeciwną jest nieprawidłowe.

Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Innymi słowy, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych rozumianych jako działalność organów władzy publicznej oraz samorządów, osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4a) u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, jawność ma pierwszeństwo przed tajnością - por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.07.2011 r., sygn. akt I OSK 678/11, w uzasadnieniu, którego Sąd, interpretując prawo do informacji, stanął na stanowisku, że *jeżeli stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby zagwarantować obywatelom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Oznaczają to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego* (tak również: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 01.10.2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10, Lex Polonica nr 2514371 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 05.12.2002 r., sygn. akt I I SA/Wr 1600/02).

Analogiczne stanowisko wynika również z wcześniejszych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących zasad prawa do informacji publicznej, m. in.: wyrok z dnia 07.03.2003 r., sygn. akt I I SA 3572/02, w którym Sąd wyraził pogląd, że *prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego powinny być interpretowane ściśle*. Na uwagę zasługuje również teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.10.2010 r., sygn. akt I I SA/Wa 933/10, zgodnie z którą *z treści art. 1 u.d.i.p. jak i art. 61 Konstytucji wynika, że ustawodawca chciał, aby dostęp do informacji był jak najszerszy, dlatego też uwzględniając konstrukcję art. 1 ustawy należy uznać, że zasadą powinno być udostępnianie informacji publicznej(...)* Podmiot do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji publicznej powinien przede wszystkim dążyć do tego, aby udzielić informacji. Podobnie wypowiedział się tenże Sąd w wyroku z dnia 22.08.2006 r., sygn. akt I I SAB/Wa 193/05, stwierdzając, że *przy badaniu przepisu art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej, a w szczególności informacji o funkcjonowaniu organów władzy publicznej, stanowi bardzo istotny element realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, dlatego nie jest dopuszczalne traktowanie wyjątków od wspomnianego prawa w sposób dorozumiany lub rozszerzający*.

Z powyższego wynika, iż prawo do informacji publicznej w wyjątkowych przypadkach może podlegać ograniczeniu. I tak, na tajemnicę przedsiębiorstwa składają się takie informacje należące do tegoż podmiotu, których przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie albo nabycie od osoby

nieuprawnionej zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy. Warunkiem respektowania tej tajemnicy jest uprzednie złożenie w odniesieniu do konkretnych informacji zastrzeżenia, że nie mogą być one ogólnie udostępnione. Jednakże oceniając przypadek objęty niniejszym odwołaniem, należy rozważyć, czy przywoływane przez organ Gminy Budziszewice prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorcy nie narusza prawa do informacji. W wyroku z dnia 04.09.2013 r., sygn. akt I I SA/Gd 321/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał m. in.: *Podkreślić należy, że tajemnica przedsiębiorcy, będąca wyjątkiem od zasady jawności umów zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, nie może być interpretowana w sposób rozszerzający, gdyż naruszałoby to przewidziane w art. 61 Konstytucji RP oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji o działaniach władzy publicznej organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, które to prawo 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 majątkiem Skarbu Państwa. Podkreślenia zatem wymaga, iż **warunkiem koniecznym do uznania istnienia tajemnicy przedsiębiorcy jest wskazanie konkretnych, posiadających wartość gospodarczą należących do niego informacji, które mają korzystać z poufności (...)** Z samej treści art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w ściśle określonym zakresie, tj. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przepis ten nie mówi o całkowitym wyłączeniu prawa do informacji publicznej, ale o jego ograniczeniu w takim zakresie, w jakim wymaga tego ochrona prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Nie ma zatem prawnych przeszkód, ażeby wniosek o udostępnienie informacji publicznej mógł zostać równocześnie rozpatrzony poprzez częściowe udostępnienie danych oraz w pozostałej części załatwiony odmownie z powołaniem się na ograniczenia wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy. **Wydanie decyzji odmownej z powołaniem na tajemnicę przedsiębiorcy wymaga przy tym wyczerpującego uzasadnienia wystąpienia przesłanek z art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.***

Wskazać należy, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesadzają o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej i jawności umów jako zasady - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 5 lit. a). Z kolei z art. 35 ustawy wynika domniemanie niezastrzeżenia klauzuli dotyczącej wyłączenia jawności w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane lub przeznaczone do realizacji ze środków publicznych. Powyższe oznacza, że zastrzeżenie tajemnicy stanowi wyjątek od zasady jawności. *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznaczają swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce w świetle standardów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową 2001, Nr 29, s. 5; zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 155), a także szerzej jako sytuację, w której informacje dotyczące funkcjonowania całego sektora finansów publicznych są publicznie dostępne i podlegają publicznej ocenie (...)* Rozumienie więc jawności w kontekście

*budżetu rozszerzono na cały sektor finansów publicznych w odniesieniu do gospodarowania środkami publicznymi. Co więcej postulatyczna zasada jawności uzyskała status normatywnej, a więc prawnie wiążącej.* (Ustawa o finansach publicznych. Komentarz red. prof. dr hab. Paweł Smoleń, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H. Beck, Wydanie: 1 poprawione - komentarz do art. 33).

Jawność w sferze finansów publicznych ma szczególny charakter, na co zwraca uwagę m.in. Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” (referat): *Środki publiczne w większości pochodzą od obywateli. Państwo powinno więc ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych, a także i to, na finansowanie jakich wydatków dochody te są wystarczające. Dla obywateli, a zwłaszcza dla ich postawy w zakresie ponoszenia ciężarów publicznych, nie jest obojętnym to, w jaki sposób jest rozłożony ciężar danin publicznych oraz w jaki sposób państwo gospodaruje wpływami z tego tytułu. Obywatele chcą także wiedzieć, ile kosztuje ich utrzymanie państwa i jego aparatu oraz to, w jaki sposób są dzielone wydatki publiczne dotyczące także celów (konsumpcja zbiorowa i indywidualna). Społeczeństwo pragnie również wiedzieć, czy aparat władzy publicznej potrafi planować, organizować, zarządzać i kontrolować gospodarowanie środkami publicznymi. Jawność i przejrzystość finansów publicznych staje się zatem narzędziem oceny systemu sprawowania władzy publicznej. Ocena ta jest zaś potrzebna, ponieważ to społeczeństwo dokonuje bezpośredniego lub pośredniego wyboru władzy publicznej. Jawność i przejrzystość finansów publicznych ma także znaczenie wychowawcze. Władzy publicznej nakazuje postępowanie uczciwe i profesjonalne oraz zgodne z interesem społecznym. Natomiast społeczeństwu pozwala na zwiększenie zainteresowania życiem publicznym i uczestnictwem w nim.*

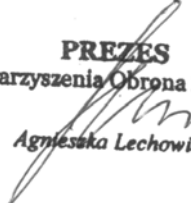
W ocenie skarżącego, Wójt Gminy Budziszewice nie wykazał, aby umowa z dnia 01.01.2015 r. zawierała informacje prawnie chronione, powołując się jedynie na jej zapis o zobowiązaniu się stron umowy do poufności. Nie dokonał również samodzielnej oceny złożonego przez przedsiębiorcę zastrzeżenia pod kątem istnienia tajemnicy przedsiębiorstwa, poprzestając jedynie na oświadczeniu przedsiębiorcy, co do kwalifikacji danych objętych umową, jako stanowiących „tajemnicę przedsiębiorstwa” i nie podlegających upublicznieniu. Ponadto, organ I instancji nie wyjaśnił, czy przedmiotowa umowa zawarta została w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, której art. 139 ust. 3 wskazuje, że umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p.

Należy również zwrócić uwagę na niekonsekwencję skarżonego organu, który w ograniczonym zakresie przytacza wnioskodawcy treść żądanej umowy, a jednocześnie, naruszając art. 6 ust. 1 pkt 4a) u.d.i.p., odmawia udostępnienia jej postaci, ogólnie powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy. Organ nie uzasadnił przy tym, w jaki sposób tajemnica ta uniemożliwia mu udostępnienie postaci przedmiotowej umowy.

Podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej winien najpierw szczegółowo rozważyć, w jakim zakresie prawo do informacji publicznej może być ograniczone w związku z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. Jeśli podmiot zobowiązany, po gruntownej analizie, dojdzie jednak do

przekonania, że w tym konkretnym przypadku prawo przedsiębiorcy do tajemnicy zasługuje na większą ochronę niż prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej, wówczas stanowisko swoje winien rzetelnie i wyczerpująco uzasadnić. W niniejszej sprawie to jednak nie nastąpiło. Uzasadnienie decyzji organu (oprócz przytoczenia stanu faktycznego) jest enigmatycznie i ogranicza się jedynie do zacytowania 2 wyroków sądów administracyjnych.

Z uwagi na powyższe odwołanie niniejsze jest konieczne i usprawiedliwione.

**PREZES**  
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt  
  
Agnieszka Lechowicz

W załączeniu:

- odpis z KRS Stowarzyszenia