

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Tamara Dzielakowska (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Wanda Antończyk
	Sędzia WSA Janina Guść
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Gross

po rozpoznaniu w dniu 25 czerwca 2014 r. w Gdańsku na rozprawie
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie
na beczynność Wójta Gminy Luzino
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Wójta Gminy Luzino do załatwienia wniosku skarżącego z dnia 6 stycznia 2014 r. w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt z odpisem prawomocnego wyroku;
2. stwierdza, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Wójta Gminy Luzino na rzecz Stowarzyszenia Obrony Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



na oryginale właściwe podpisy
za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

[Signature]
Dnia 25 czerwca 2014 r.

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrony Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność Wójta Gminy Luzino w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Z treści skargi, odpowiedzi na skargę oraz dokumentacji sprawy wynikają następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. skarżące Stowarzyszenie, powołując się na przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) zwróciło się do Wójta Gminy Luzino o udzielenie informacji z zakresu realizowania przez Gminę Luzino programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania, w szczególności do podania:

„1. z kim (imię, nazwisko lub nazwa, adres) gmina miała obowiązujące w 2013 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 2013 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 2013 r.? (nie licząc zwierząt, którymi zajęto się w latach poprzednich)

4. jaki był w 2013 r. koszt realizacji całego zadania przewidzianego ustawą o ochronie zwierząt (wyłapywanie/odławianie, opieka, usługi weterynaryjne, dokarmianie, inne)?”.

W punkcie 5 swojego wniosku Stowarzyszenie zażądało *„udostępnienia treści i postaci umowy (umów) o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r.”.*

Pismem z dnia 24 stycznia 2014 r. Wójt Gminy Luzino, uznając, że żądane informacje stanowią informację przetworzoną wezwał Stowarzyszenie do wykazania *„iż przesłane dane mają istotny wpływ na szczególnie ważny interes publiczny”.* W piśmie tym organ odwołał się do treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na powyższe pismo skarżące Stowarzyszenie nie udzieliło odpowiedzi. W dniu 17 lutego wystąpiło ze skargą na bezczynność, zarzucając, że organ nie miał podstaw do uznania żądanej informacji za przetworzoną. W skardze wskazano, że w latach 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 i 2011 Gmina Luzino bez problemu udostępniała te same dane innemu podmiotowi. Wyjaśniono, że Stowarzyszenie Obrony 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 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 wyłapywanie", przewidzianego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresem: <http://www.boz.org.pl/gminy.htm>. W tym też celu zażądano danych, jak we wniosku z dnia 6 stycznia 2014 r.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Luzino powołując się na treść ustawy o ochronie zwierząt wskazał, iż nakłada ona na jednostki samorządowe, tak więc Gminę Luzino, obowiązek sprawowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Następnie wyjaśnił, że żądane wnioskiem z dnia 6 stycznia 2014 r. informacje mają charakter informacji publicznej przetworzonej, która wymaga przejrzenia, zgromadzenia, porównania oraz zestawienia danych zgromadzonych w odrębnych wydziałach organu. Zdaniem organu nie odmówił on udzielenia wnioskującemu Stowarzyszeniu informacji, gdyż informacja ta zostałaby przygotowana po złożeniu wyjaśnienia, których do dnia otrzymania skargi nie złożono. Skarżące Stowarzyszenie dopiero w uzasadnieniu swojej skargi na wstępie wyjaśniło, że od kilku lat uczestniczy w projekcie, polegającym na badaniu problemu bezdomności zwierząt w jego wymiarze publicznym. Wcześniej organ nie miał wiedzy o działalności Stowarzyszenia.

Do dnia rozprawy w sprawie Wójt Gminy Luzino ani nie udostępnił żądanej informacji, ani nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie jej udostępnienia.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skarga podlegała uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 297, ze zm.)

obejmuje również bezczynność organów, a w przypadku informacji publicznej także innych podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia.

Bezczynność organu polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności nie podejmuje jej w terminie określonym przez przepisy prawa. Oznacza to, że organ administracji publicznej właściwy w sprawie i zobowiązany do podjęcia czynności, pozostaje w zwłoce. Skarga na bezczynność ma zaś na celu spowodowanie wydania przez ten organ oczekiwanego aktu.

W sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej oraz bezczynności w tym zakresie wskazać należy na przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to 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. Według ust. 2, prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, przy czym tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy (ust. 3).

Konkretyzacją tego prawa zajmuje się ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.), zwana dalej ustawą.

Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zawiera art. 4 ust. 1 ustawy, który stanowi, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, w tym organy jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie przepisów Konstytucji i właściwych ustaw wykonują zadania administracji publicznej, korzystając ze środków prawnych o charakterze władczym, właściwych władzy państwowej. Wobec tego w przedmiotowej sprawie Wójta Gminy Luzino należało uznać za zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej.

Przechodząc natomiast do analizy charakteru żądanej we wniosku informacji, należy odwołać się do treści art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, który 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 niniejszej 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. Przepis art. 6 ustawy zawiera przykładowy katalog informacji oraz danych które podlegają reżimowi ustawy. W świetle tego przepisu przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnianie przez nią kryterium przedmiotowego. Decydująca jest zatem wyłącznie treść i charakter konkretnej informacji.

W orzecznictwie za informację publiczną uznaje się każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszoną do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszoną do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r., IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751). Takie też stanowisko wyrażono w wyrokach WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. II SAB/Lu 19/06 (LEX Nr 236231), WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2004 r., sygn. IV SA/Wa 221/04 (LEX Nr 146742) oraz postanowieniu WSA w Białymstoku z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. II SAB/Bk 36/08 (LEX Nr 146742).

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach (lit. c) oraz o majątku, którym dysponują (lit. f). Natomiast art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy stanowi o udostępnieniu informacji publicznej, w szczególności o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych. Oczywiście jest w tej sytuacji, że podatnicy i opinia publiczna mają ogólne prawo do informacji o wykorzystaniu wydatków publicznych i interesie polegającym na potrzebie zapewnienia optymalnego wykorzystania funduszy publicznych.

Ponadto zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.), zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Mając to wszystko na uwadze należy stwierdzić, że żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje odnoszące się do sposobu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ich wyłapywania oraz w przedmiocie umów zawieranych przez gminę

o zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w 2013 r. mają charakter informacji publicznej. Dotyczą bowiem sposobu dysponowania środkami publicznymi, natomiast Wójt Gminy Luzino jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia.

Z akt przedmiotowej sprawy wynika, że organ uznając, że żądana przez skarżące Stowarzyszenie informacja stanowi informację przetworzoną, wezwał stronę do wskazania szczególnego interesu publicznego, a więc, że udostępnienie żądanej przez niego informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W związku z tym, iż strona nie odpowiedziała na powyższe zobowiązanie, organ błędnie uznał, że sprawa jest zakończona i zaniechał dalszych czynności. Takiego działania organu nie można uznać za prawidłowe. Należy wyjaśnić, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej rozpatruje się bądź przez udostępnienie informacji (czynność materialnotechniczna) – przy założeniu że nie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania określone w art. 14 ust. 2 ustawy, bądź w przypadku gdy istnieją ku temu podstawy prawne przez odmowę udostępnienia, która przybiera formę decyzji administracyjnej. Odmówienie udostępnienia informacji może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy informacja publiczna istnieje, ale nie może być udostępniona z uwagi na przesłanki ograniczające jej dostępność (na skutek ograniczeń określonych w art. 5 ustawy), albo w przypadku informacji przetworzonej, ze względu na brak szczególnie istotnego interesu publicznego. Tak więc organ, nawet w przypadku uznania iż w sprawie nie występuje ustawowa przesłanka udzielenia informacji publicznej przetworzonej, tj. istnienie po stronie wnioskodawcy "szczególnie uzasadnionego interesu publicznego" powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia, opartą na przepisie art. 16 ust. 1 ustawy. W przedmiotowej sprawie aktywność organu w zakresie rozpatrzenia wniosku skarżącego Stowarzyszenia ograniczyła się w zasadzie jedynie do wezwania do wykazania interesu publicznego w udostępnieniu informacji publicznej, co było konsekwencją stwierdzenia przez organ, że żądana informacja stanowi informację przetworzoną. W tym miejscu należy wskazać, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwrócono uwagę, że wnioskodawca występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi wiedzieć na etapie składania wniosku, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a zatem w momencie formułowania i kierowania wniosku nie jest zobligowany do wskazania powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. To podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej

o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże występowania tej przesłanki (vide: wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1015/12, publ. lex nr 1260013). W razie niewykazania jednak przez wnioskodawcę interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem żądanej informacji publicznej organ powinien we własnym zakresie zbadać jego istnienie, i dopiero w razie ustalenia jego braku na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy wydać decyzję o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej, a następnie szczegółowo wyjaśnić te kwestię w uzasadnieniu wydanej decyzji (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 667/11, publ. lex nr 1152612). Również nawet w wypadku gdy wnioskodawca nie odpowie na wezwanie do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej, podmiot zobowiązany do jej udzielenia musi zawsze w uzasadnieniu decyzji o odmowie odnieść się do kwestii, czy przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy istnieje czy też nie (vide: wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 402/11, publ. lex nr 1082749). Ponadto odmowa udzielenia informacji przetworzonej z uwagi na brak interesu publicznego nie oznacza, że w każdym przypadku wyłączona jest tym samym możliwość udostępnienia informacji w ogóle. Jeżeli żądanie wnioskodawcy, w zakresie niewymagającym przetworzenia jest możliwe do samodzielnego uwzględnienia, to odmowa udzielenia informacji ze względu na brak interesu publicznego może dotyczyć tylko tej części żądania, której spełnienie wymaga przetworzenia (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SAB/Sz 45/11, publ. lex nr 1153844).

Reasumując, skoro żądane we wniosku Stowarzyszenia informacje stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (okoliczność ta w sprawie nie była sporna), to prawidłowe jego załatwienie wymagało od Wójta bądź ich udostępnienia w żądanej formie, bądź wydania decyzji o odmowie ich udostępnienia. Wydanie decyzji odmawiającej dostępu do informacji jest bowiem konieczne także w sytuacji, gdy żądane informacje stanowią informacje przetworzoną, a nie mogą być udostępnione z powodu braku ich „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, jak wymaga tego art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Innymi słowy, brak wymogu przewidzianego w w/w przepisie dla udostępnienia informacji przetworzonej nie zwalniał organu z obowiązku wydania decyzji odmownej. Podkreślenia wymaga, że w rozpoznawanej sprawie sądowoadministracyjnej nie miało żadnego znaczenia czy żądana informacja jest

informacją prostą czy złożoną, stąd spór stron w tym zakresie nie podlegał badaniu i ocenie Sądu. Ocenie Sądu podlegało jedynie czy żądana informacja jest informacją publiczną, a jeżeli tak to czy została udostępniona, bądź czy została wydana decyzja odmowna. Tylko te czynności bowiem uwalniałyby organ od zarzutu beczynności w sprawie. Z zarzutu beczynności nie zwalniało organu pismo z dnia 24 stycznia 2014 r. z żądaniem wykazania przez Stowarzyszenie przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ powinien był we własnym zakresie dokonać jej badania i w przypadku uznania, że udostępnienie informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego wydać decyzję odmowną, oczywiście tylko w przypadku podtrzymywania stanowiska co do przetworzonego charakteru żądanej informacji. W przeciwnym wypadku powinien był udostępnić żądane informacje w całości lub w tej części co do której nie wydał decyzji o odmowie. Czynności te przy tym powinny być dokonane w terminie 14 dni, co wynika z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z powyższych względów Sąd, na podstawie art. 149 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uwzględnił skargę i zobowiązał organ do rozpatrzenia wniosku skarżącego Stowarzyszenia z dnia 6 stycznia 2014 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku.

Dodatkowo, stosownie do wymogu zawartego w tym przepisie Sąd stwierdził, że beczynność organu nie miała charakteru rażącego. Wynikała ona z błędnego przyjęcia, że pismo z dnia 24 stycznia 2014 r. załatwiało ostatecznie sprawę.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto stosownie do art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



za oryginale właściwe podpisy
Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Elżbieta Wólczyńska