



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

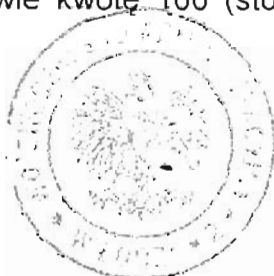
Dnia 3 marca 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Czesława Nowak-Kolczyńska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Jolanta Rosińska
	Sędzia WSA Renata Kubot-Szustowska
Protokolant	Pomocnik sekretarza Izabela Bielińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 marca 2016 roku
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie
na bezczynność Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla
Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciół” w Kutnie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciół” w Kutnie do załatwienia wniosku Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie z dnia 15 września 2015 roku w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku;
2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciół” w Kutnie na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 100 (sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETARZ
[Podpis]

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę na bezczynność Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciel” w Kutnie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Strona skarżąca zarzucając naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 13 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 782), zwanej dalej: u.d.i.p. wniosła o stwierdzenie, że bezczynność Schroniska miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz o zobowiązanie strony przeciwnej do rozpatrzenia wniosku z dnia 15 września 2015 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że skarżące Stowarzyszenie 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, hycli oraz polityki gmin i urzędów. Uzyskana w ten sposób informacja z całego kraju publikowana jest zbiorczo pod adresami <http://www.boz.org.pl/gminy.htm> (lata 2006-2012) oraz <http://www.boz.org.pl/monitor> (od 2013 r.). W związku z powyższym, skarżący złożył do Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciel” wniosek o udostępnienie informacji publicznej w następującym zakresie: kiedy (data) i komu (imię, nazwisko, adres) przekazano do tzw. „adopcji” bezdomne psy, przyjęte do Schroniska w Kutnie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 7 sierpnia 2015 r., na podstawie umów zawartych z gminami. Stowarzyszenie wniosło również o doręczenie kopii umów z „adoptującymi”, jeśli sporządzane były w formie pisemnej. Wniosek został nadany w placówce pocztowej w dniu 15 września 2015 r., a przesyłka podjęta została przez adresata w dniu 18 września 2015 r. W dniu 21 września 2015 r. Zbigniew Moraczewski udzielił wnioskodawcy pisemnej odpowiedzi (doręczonej dnia 28 września 2015 r.), informując, iż w tej sprawie należy kontaktować się z jego pełnomocnikiem.

W ocenie strony skarżącej odpowiedź ta nie spełnia wymogów nałożonych przez u.d.i.p. na podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, gdyż nie załatwia wniosku skarżącego w sposób przewidziany jej przepisami. Podmiot

obowiązany nie udostępnił wnioskowanej informacji publicznej, nie powiadomił wnioskodawcy o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, ani też nie wydał w tym przedmiocie decyzji odmownej.

Zdaniem Stowarzyszenia, Zbigniew Moraczewski prowadząc schronisko dla bezdomnych zwierząt, zajmuje się zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 11a ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), zwanej dalej u.o.z., „poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt”, umieszczonych w jego schronisku przez gminy. Zawierane w tym celu umowy „adopcyjne”, stanowią realizację gminnego zadania publicznego, a konkretnie dokumentują czynność prawną, w wyniku której zwierzę przestaje być bezdomne, a zatem zadanie publiczne gminy zostaje w tym zakresie dopełnione (wszak gmina ma obowiązek zapewniać opiekę zwierzętom bezdomnym). Informacje objęte wnioskiem skarżącego (w tym treść i postać umów „adopcyjnych”, o ile sporządzane były w formie pisemnej) stanowią więc informację publiczną, która winna podlegać udostępnieniu na zasadach określonych w u.d.i.p.

W odpowiedzi na skargę Zbigniew Moraczewski wniósł o odrzucenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania. Wskazał, że zarówno w rozumieniu ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest organem administracyjnym, co stanowi brak podstawy prawnej do podjęcia czynności w zakresie skierowanej skargi. Zdaniem odpowiadającego na skargę, osoba fizyczna nie jest organem w rozumieniu powołanych ustaw, a jedynie stroną wykonującą zadania zlecone przez gminę.

Dalej wyjaśnił, iż po otrzymaniu wniosku o udzielenie informacji publicznej wyczerpującej odpowiedzi udzielił jego pełnomocnik pismem z dnia 9 października 2015 roku. Żądanie przez wnioskodawcę szczegółowych danych o osobach, które dokonały adopcji nie stanowi informacji publicznej i chronione jest przez ustawę o ochronie danych osobowych. Kopie takowych umów są przesyłane do każdej gminy i tam są dostępne. Stronami umów, o które ubiega się skarżący, są osoby niezwiązane w żaden sposób ani z urzędami gmin ani też ze schroniskiem. To właśnie urzędy poszczególnych gmin są dysponentami umów, jak również są w stanie udzielić odpowiedzi na złożony wniosek w granicach przewidzianych prawem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; zwanej w skrócie "p.p.s.a.") skarga na bezczynność organu administracji przysługuje w sprawach, w których mogą być wydawane decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a.) oraz w tych sprawach, w których mogą być wydawane akty lub podejmowane czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Przez bezczynność organu należy rozumieć sytuację, w której organ - mimo ciążącego na nim obowiązku - w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych czynności w sprawie lub gdy wprowadził prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go wydaniem w terminie stosownego aktu lub nie podjął właściwej czynności.

W rozpoznawanej sprawie skarżące Stowarzyszenie domagało się od Zbigniewa Moraczewskiego prowadzącego Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjacieł” w Kutnie udostępnienia informacji publicznej w następującym zakresie: kiedy (data) i komu (imię, nazwisko, adres) przekazano do tzw. „adopcji” bezdomne psy, przyjęte od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 7 sierpnia 2015 r. do schroniska w Kotliskach, na podstawie umów zawartych z gminami. Ponadto Stowarzyszenie wniosło o doręczenie kopii umów z adoptującymi, jeśli sporządzane były w formie pisemnej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej "prawem do informacji publicznej" (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.). A więc zarówno osobom fizycznym jak i prawnym, jak też jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, np. organizacjom społecznym. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 u.d.i.p.).

Natomiast obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznych są zatem nie tylko szeroko pojęte władze publiczne, ale także inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Zakres terminu "zadania publiczne" jest szerszy od zakresu terminu "zadania władzy publicznej". Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy tej władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone w oparciu o konkretne i wyrażne unormowania ustawowe. Pojęcie "zadanie publiczne" użyte w art. 4 u.d.i.p., zamiast pojęcia "zadanie władzy publicznej" użytego w art. 61

Konstytucji RP, ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane "zadanie publiczne" cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 682/15, Lex nr 1917217). Po myśli art. 11a ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 5 oraz ust. 4 u.o.z. rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt i poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Realizacja tego ostatniego zadania może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Takie zadania wykonuje Zbigniew Moraczewski, prowadzący Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciół” w Kutnie, na podstawie porozumień zawartych z gminami na terenie kraju. Prowadzący Schronisko potwierdził, iż kopie umów „adopcyjnych” przesyła do właściwych gmin, a więc realizuje zadania publiczne, w ramach współpracy z gminami. W tym więc zakresie Zbigniew Moraczewski prowadzący Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt Domowych „Przyjaciół” w Kutnie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Powyższe ustalenie nie oznacza jednak, iż adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest bezwzględnie zobowiązany do jej ujawnienia w pełnym zakresie przedstawionego żądania.

Przechodząc do oceny zasadności żądań strony skarżącej wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonym 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 publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym, komunalnym lub Skarbu Państwa. Skoro zadaniem publicznym wyznaczonym przez ustawodawcę jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.), to rację ma strona skarżąca, iż zawarcie umowy „adopcyjnej” (przekazanie zwierzęcia ze schroniska do rąk nowego opiekuna) jest wypełnieniem tego zadania gminy i z tego powodu umowa co do zasady powinna być uznana za informację publiczną. Jednakże, zdaniem

Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, samo powzięcie wiedzy o dacie zawarcia umowy „adopcyjnej” jest wystarczającą informacją dla oceny, czy zadanie publiczne wykonano, zaś zgromadzenie danych o imionach, nazwiskach i adresach osób „adoptujących” zwierzęta jest nieistotne z punktu widzenia realizacji założeń ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej tylko cele legalne uzasadniają gromadzenie danych osobowych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie narusza przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.), zwanej dalej u.o.d.o. Przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa albo gdy jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego (art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 u.o.d.o.). Powyższe oznacza, że zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, udostępnianie informacji publicznej jest dopuszczalne według zasad określonych w tej ustawie, tj. z poszanowaniem konstytucyjnego prawa do prywatności. Prawo do informacji publicznej zaś 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 (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Zatem pierwszeństwo prawa do prywatności wobec prawa dostępu do informacji publicznej wynika z obydwu powołanych ustaw (tak: wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2499/13, LEX nr 1463584). Imię i nazwisko może być informacją publiczną tylko wówczas, gdy dotyczy osób pełniących funkcje publiczne. Z kolei adres osoby, nawet pełniącej funkcję publiczną, co do zasady nie podlega udostępnianiu, gdyż nie ma związku z pełnieniem tej funkcji. Z uwagi na charakter dobra chronionego prawem wyjątku zawartego w art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. nie można interpretować rozszerzająco. Osoby, które „adoptują” zwierzęta z powodu dokonania tej czynności nie stają się funkcjonariuszami publicznymi, nie wypełniają także zadania publicznego. Zatem dane tych osób pozostają pod ochroną i nie mogą zostać udostępnione na wniosek strony skarżącej, chyba że osoby te zrezygnują z przysługującego im prawa. Konieczność ochrony danych osobowych jednak nie zwalnia z obowiązku udostępnienia informacji publicznej: wówczas dostęp do

informacji publicznej ogranicza się do dokumentów odpowiednio zanonimizowanych (po usunięciu danych osobowych).

Udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, a jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w tym terminie, podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powiadamia o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Stosownie do treści art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot zobowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępniania informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Bezczyność podmiotu rozpoznającego wniosek o udostępnienie informacji publicznej, występuje wówczas, gdy w ustawowym terminie podmiot ten nie rozpoznał złożonego wniosku, czyli nie udostępnił informacji ani nie wydał decyzji odmownej. Przypomnieć bowiem należy, że o ile podmiot zobowiązany ma prawo odmówić udostępnienia informacji z powołaniem się na prawnie chronioną tajemnicę (w tym przypadku ochronę prywatności osoby fizycznej), to jednak odmowa ta musi przybrać formę decyzji, a nie wydanie takiej decyzji wyczerpuje znamiona bezczynności. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji stosuje się odpowiednio art. 16 u.d.i.p., regulujący kwestię wydawania decyzji na gruncie tej ustawy.

Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że w terminie 14 dni od złożenia wniosku z dnia 15 września 2015 r. (doręzonego dnia 18 września 2015 r.) podmiot zobowiązany nie udostępnił informacji publicznej, ani też nie wydał decyzji odmownej, co czyni zasadnym zarzut skargi odnośnie pozostawania w bezczynności. Pisma podmiotu zobowiązanego skierowane do strony skarżącej nie załatwiły wniosku strony skarżącej w sposób przewidziany omawianą ustawą.

Stwierdzona bezczynność nie ma jednak postaci kwalifikowanej. Sąd ocenia bowiem skargę na moment jej wniesienia, niemniej zobowiązany jest uwzględnić nie tylko okres od daty złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej do chwili wniesienia skargi, lecz również wszelkie okoliczności zaistniałe od tego zdarzenia prawnego do chwili orzekania. Biorąc pod uwagę, iż podmiot zobowiązany w

odpowiedzi na wniosek poinformował stronę skarżącą o swym stanowisku w sprawie (choć nieprawidłowym), nie można uznać, że dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Należy ocenić, iż zaniechanie rozpatrzenia wniosku strony skarżącej nie wynikało z celowego działania, czy opieszałości, lecz z błędnej interpretacji przepisów u.d.i.p. Z powyższych względów Sąd nie stwierdził wystąpienia przesłanek do wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 149 § 2 p.p.s.a.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie, iż z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej zwrócił się podmiot uprawniony w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p., a w zakresie obowiązku nałożonego przepisami tej ustawy wypełniony został jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, zatem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, działając na podstawie art. 149 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postanowiono na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SEKRETAŃKA

[Signature]