

DECYZJA Nr 14/2020
Nadleśniczego Nadleśnictwa Żołędowo
z dnia 23 grudnia 2020 r.
w sprawie odmowy dostępu do informacji publicznej
Zn. spr.: ZG.0210.14.2020

Na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) – dalej jako „u.d.i.p.” oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) – dalej jako „k.p.a.”, po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z 04.11.2020 r. o udostępnienie informacji publicznej,

odmawiam

udostępnienia informacji publicznej we wnioskowanym zakresie.

UZASADNIENIE

W dniu 04.11.2020 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyło wniosek o udzielenie informacji dotyczących wszelkich procesów konsultacji społecznych, zgłaszania uwag i współuczestniczenia strony społecznej w decyzjach o gospodarce leśnej, które:

- „1. odbyły się poza procesem tworzenia Planu Urządzenia Lasu (PUL), czyli, inaczej mówiąc tych, które dotyczyły wdrażania już zatwierdzonego PUL, a nie tworzenia nowego PUL.
2. miały miejsce w Nadleśnictwie na przestrzeni ostatnich trzech lat.”

Stowarzyszenie skierowało do Nadleśnictwa następujące pytania i wnioski:

- „1. Wnoskujemy o przesłanie listy przypadków z okresu ostatnich trzech lat, gdy przedstawiciele strony społecznej zgłaszali postulaty, wnioski i uwagi dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa? Dla każdego przypadku wnoskujemy o podanie:
 - a. Kto zgłaszał postulaty, wnioski i uwagi dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa?

b. zagadnień, których dotyczyły postulaty, wnioski, bądź uwagi zgłaszane przez stronę społeczną.

c. kanałów komunikacji Nadleśnictwa ze stroną społeczną

d. rezultatów zgłaszania postulatów, wniosków i uwag przez stronę społeczną, a w szczególności informacji, czy w wyniku zaangażowania strony społecznej Nadleśnictwo zmodyfikowało swoje plany prowadzenia gospodarki leśnej i jeżeli tak, to w jaki sposób.

e. dokumentacji komunikacji ze stroną społeczną.

2. Czy w najbliższych 12 miesiącach Nadleśnictwo planuje wprowadzenie zmian w procesach rozpatrywania postulatów, wniosków i uwag strony społecznej oraz prowadzenia z nią dialogu na temat gospodarki leśnej? Jeżeli tak, to jakie zmiany są planowane?"

Pismem z dnia 18.11.2020 r. Nadleśnictwo skierowało do Stowarzyszenia prośbę o doprecyzowanie wniosku, gdyż jego forma uniemożliwiała poprawne udostępnienie informacji. Dla przykładu wskazano, iż we wniosku przyjęta została teza, zgodnie z którą pytania zawarte we wniosku dotyczą wszelkich przejawów „współuczestniczenia strony społecznej w decyzjach o gospodarce leśnej” w postaci „zgłaszania postulatów, wniosków i uwag”, które zdefiniowano m.in. jako „przesłanie zapytania”. Nadleśnictwo podkreśliło, że nie sposób przyjąć można, że każde zapytanie skierowane do Nadleśnictwa (choćby o obowiązujące przepisy, różne aspekty pracy nadleśnictwa, zagadnienia przyrodnicze etc.) jest „formą wygłaszania opinii i prób współuczestniczenia w decyzjach o gospodarce leśnej”. Jednocześnie Nadleśnictwo podkreśliło, że nie ma często możliwości ocenić, jakie intencje i cele przyświecają pytającemu lub wnioskodawcy (zwłaszcza że nie muszą być przez niego ujawnione), a w związku z tym czy zapytanie było czy nie „formą wygłaszania opinii i prób współuczestniczenia w decyzjach o gospodarce leśnej”.

Ponadto wskazano, że wniosek obejmuje też w znacznej mierze informacje, które nie są albo nie mogą być przez Nadleśnictwo gromadzone lub nie są już w jego posiadaniu, gdyż nie wymagają tego obowiązujące przepisy i procedury wewnętrzne. Dotyczy to choćby informacji o przypadkach „wyrażania zaniepokojenia w postaci artykułu prasowego zainicjowanego przez stronę społeczną”. Tak samo nie rejestruje się każdego „udziału w spotkaniu na temat gospodarki leśnej” każdej osoby z zewnątrz w sytuacji, gdy szereg tego rodzaju spotkań ma charakter otwarty. Nie gromadzi się i nie archiwizuje korespondencji o nieokreślonym statusie, niezawierającej konkretnych pytań, uwag, żądań, postulatów czy oczekiwań jakiejkolwiek reakcji ze strony nadleśnictwa, lecz bliżej niesprecyzowane opinie, pomysły lub inne treści (w tym w ogóle niewłaściwie adresowane do nadleśnictwa). Gromadzona jest jedynie informacja o wnioskach, postulatach i uwagach odnośnie prowadzenia gospodarki leśnej w Nadleśnictwie,

które były oficjalnie do kierowane w postaci petycji lub pism składanych lub przychodzących do sekretariatu pocztą tradycyjną, elektroniczną, ewentualnie również pytań lub komentarzy na profilu nadleśnictwa w serwisie społecznościowym oraz odpowiedzi na nie.

Dodatkowo wskazano, że nawet udostępnienie informacji, co do których jest to możliwe i zgodne z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w sposób i w zakresie przez Stowarzyszenie wnioskowanym, wymaga od Nadleśnictwa ich przetworzenia i przekształcenia, wiążącego się z dodatkowymi kosztami i nakładem pracy. Dlatego też, w związku z:

- ogromnym zakresem czasowym i przedmiotowym wniosku;
- brakiem możliwości oddelegowania przez Nadleśnictwo pracownika lub pracowników wyłącznie do przetwarzania wnioskowanych informacji bez szkody dla realizacji podstawowych zadań nadleśnictwa i obowiązków jego pracowników, a częściowo brakiem fizycznej możliwości realizacji tego zdania (np. konieczność przeglądania papierowych archiwów w sytuacji, gdy zatrudnieni w nadleśnictwie pracują z powodu pandemii COVID-19 w systemie zdalnym lub hybrydowym);
- koniecznością dodatkowej pracy związanej z anonimizacją danych osób fizycznych w przypadku udostępniania informacji odnośnie ich uwag, wniosków i postulatów, w tym dokumentacji korespondencji;
- możliwą koniecznością zatrudnienia przez nadleśnictwo dodatkowej osoby lub udzielenia zamówienia publicznego na zewnątrz w celu przetworzenia ogromnej ilości danych zgodnie z wnioskiem w rozsądnym czasie (wystarczy wspomnieć ewentualną konieczność przejrzania i analizy prywatnych wiadomości oraz komentarzy internautów na profilu nadleśnictwa w serwisie społecznościowych za trzy lata wstecz albo konieczność zawarcia na żądanej liście przypadków uwag, postulatów czy wniosków zgłaszanych w postaci publikacji w mediach „zainicjowanych przez stronę społeczną” w sytuacji, gdy nadleśnictwo w ogóle nie ma obowiązku gromadzenia takich informacji i prowadzenia za kogoś kwerendy materiałów ukazujących się w ogólnodostępnych mediach);

poinformowano Stowarzyszenie, że informacja publiczna objęta wnioskiem nie może być przez Nadleśnictwo udostępniona w terminie przewidzianym w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Co więcej, przekształcenie i przetworzenie wnioskowanych informacji będzie wymagało, z uwagi na okoliczności wskazane wyżej, poniesienia przez Nadleśnictwo ogromnych dodatkowych nakładów organizacyjnych

i finansowych. W związku z tym, na podstawie art. 15 ust. 1 wspomnianej ustawy wskazano, że Nadleśnictwo obliczy i przedstawi te koszty i pobierze od Stowarzyszenia, jako wnioskodawcy, opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

W związku z powyższymi okolicznościami Nadleśnictwo wezwało Stowarzyszenie do:

- uzupełnienia wniosku poprzez m.in. dokładniejsze niż „przestrzeń ostatnich trzech lat” wskazanie zakresu dat, którego miałyby dotyczyć odpowiedzi, a także doprecyzowanie pytań zawartych we wniosku poprzez skonkretyzowanie przedmiotowego zakresu żądanych informacji i możliwe ich ograniczenie do danych, które nadleśnictwo rzeczywiście może gromadzić i posiadać (czy w ogóle mieć prawną oraz fizyczną możliwość, by to robić);
- wykazania, zgodnie z art. 3. ust. 1 pkt 1) ustawy o dostępie do informacji publicznej, dlaczego i w jaki sposób uzyskanie tych informacji, w tym przetworzonych, jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Odnosząc się zaś do pytania o to, czy w najbliższych 12 miesiącach Nadleśnictwo planuje wprowadzenie zmian w procesach rozpatrywania postulatów, wniosków i uwag strony społecznej oraz prowadzenia z nią dialogu na temat gospodarki leśnej wskazano, że w przypadku konsultacji społecznych przy tworzeniu planu urządzania lasu lub prognozy oddziaływania na środowisko, proces ten jest opisany i wynika z przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, rozporządzenia ministra środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, a także obowiązującej w Lasach Państwowych Instrukcji Urządzania Lasu i wytycznych dyrektora generalnego Lasów Państwowych (zarządzenie nr 12/2009). Rolą nadleśnictwa jest stosowanie wyżej wskazanych regulacji, a nie planowanie w nich zmian. Natomiast w przypadku wszelkich innych „procesów rozpatrywania postulatów, wniosków i uwag strony społecznej oraz prowadzenia z nią dialogu na temat gospodarki leśnej” sposób ich rozpatrywania lub prowadzenia jest zindywidualizowany i każdorazowo uzależniony jest od tego, jaki postulat lub wniosek konkretnie zgłasza dana osoba lub organizacja, w jakiej formie i jaką drogą to czyni, jakiego sposobu i formy odpowiedzi lub innej reakcji oczekuje lub preferuje etc. Nie sposób mówić zatem o planowaniu przez nadleśnictwo zmian w „procesach”, jeśli te ostatnie wynikają i uzależnione są od każdorazowego działania i oczekiwań danego wnioskodawcy. Dlatego ten wniosek, w ocenie Nadleśnictwa, nie mógł być uwzględniony, gdyż pytanie o zdarzenia przyszłe lub takie, które jeszcze nie nastąpiły, nie jest pytaniem o informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

Pismem z dnia 14.12.2020 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wskazało, iż wniosek z dnia 04.11.2020 r. złożony był w trybie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tym samym oczekuje ono wykonania wniosku na zasadach określonych w tej ustawie. Wskazano też, że w tej ustawie nie znajduje się rozwiązanie nawiązujące do informacji publicznej przetworzonej określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dlatego też wezwanie do wykazania dlaczego udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego jest bezpodstawne. Stowarzyszenie wskazało też, że pojęcie „zgłaszania postulatów, wniosków i uwag” należy interpretować jako zawierające pojęcie dostępu do informacji o środowisku. Wnioskodawca wskazał także, iż w przypadku artykułów i doniesień medialnych wnioskuje o przesłanie informacji o doniesieniach, których istnienie odnotowało Nadleśnictwo, a w szczególności doniesień, w procesie powstawania których, przedstawiciele Nadleśnictwa zostali poproszeni o wyrażenie opinii, zaś w przypadku, gdy Nadleśnictwo nie posiada wiedzy kim dokładnie są osoby, które chcą pozyskać informację i wiedzę o gospodarce leśnej, wyrazić opinię bądź współuczestniczyć w decyzjach, wnioskuje o ogólne opisanie takiej osoby bądź osób.

Rozpoznając złożony w niniejszej sprawie wniosek Nadleśniczy Nadleśnictwa Żołędowo, uznaje, iż zachodzą przesłanki do odmowy udostępnienia informacji we wnioskowanym przez Stowarzyszenie zakresie.

Na wstępie konieczne jest ustalenie charakteru wniosku, z jakim Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciło się do Nadleśnictwa. Stowarzyszenie wprawdzie wskazało, iż jest to wniosek złożony w oparciu o przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jednakże zauważyć trzeba, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy udostępnieniu podlegają informacje dotyczące:

1. stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
2. emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;

3. środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
4. raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
5. analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;
6. stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych - w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
 - a) stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
 - b) przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 - emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego wniosku Nadleśnictwo stanęło na stanowisku, iż żądane informacje nie stanowią żadnego z rodzaju informacji o środowisku, określonego w przywołanym wyżej katalogu. Żądanie Stowarzyszenia dotyczy w zasadzie bliżej nieokreślonego katalogu informacji na temat zgłaszanych przez czynniki zewnętrzne (a więc spoza struktury PGL LP) wniosków, postulatów i spostrzeżeń na temat prowadzonej przez Nadleśnictwo gospodarki leśnej w ramach wykonywania przez nie zatwierdzonego Planu Urządzenia Lasu. Tego rodzaju informacje – w ocenie Nadleśnictwa – nie mieszczą się w żadnej z kategorii informacji o środowisku, wskazanych powyżej. W związku z tym nie mogą one podlegać udostępnieniu w trybie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Kolejnym argumentem wskazującym na brak możliwości zastosowania przepisów tej ustawy jest fakt, iż zgodnie z jej art. 8 udostępnia się te informacje, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów - działalności orzeczniczej. Oznacza to, że udostępnieniu podlegają informacje znajdujące się fizycznie w posiadaniu danego organu, ale także te, które są „dla niego przeznaczone”, przez co rozumie się informację, którą w imieniu organu administracji dysponują osoby trzecie, w tym też informację, której organ ten ma prawo żądać od osób trzecich. Takie rozwiązanie prowadzi do jedyne go możliwego do przyjęcia wniosku – udostępnieniu w oparciu o przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku podlegają

tylko takie dane, które są w jakikolwiek sposób gromadzone zarówno przez organ, do którego skierowany jest wniosek, jak i przez inne podmioty, do których organ może zwrócić się o ich przekazanie, celem udostępnienia. W piśmie z dnia 18.11.2020 r. Nadleśnictwo wskazało wprost, iż nie prowadzi żadnego rejestru czy też archiwizacji danych o charakterze czysto nieformalnym, czy też znajdujących się w źródłach niezwiązanych w żaden sposób z Lasami Państwowymi (tj. artykuły prasowe czy też wystąpienia na portalach internetowych nie administrowanych przez jednostki LP), a głównie o takie dane wystąpiło Stowarzyszenie. Skoro zatem żądane dane nie znajdują się ani w posiadaniu Nadleśnictwa, ani żadnego innego organu, do którego Nadleśnictwo mogłoby wystąpić o ich przekazanie celem udostępnienia, to przyjąć należy, iż nie mogą one zostać w żaden sposób potraktowane jako informacje o środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Wskazania wymaga też to, że z uwagi na okoliczność nieistnienia wnioskowanych informacji (co wynika z informacji udzielonej stronie), spełnienie żądania zawartego we wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska wymagałoby dokonania przetworzenia informacji, o udostępnienie których Stowarzyszenie zwróciło się do Nadleśnictwa – niezbędne byłoby bowiem przeprowadzenie przez Nadleśnictwo działań prowadzących do wytworzenia żądanych informacji z danych zgromadzonych w źródłach zewnętrznych, takich jak portale internetowe i społecznościowe, czy też zestawienia artykułów prasowych za okres wskazany przez wnioskodawcę. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku nie przewiduje możliwości przetwarzania informacji, nakazując wprost udostępnianie informacji znajdujących się w posiadaniu organu lub dla tego organu przeznaczonych, w związku z powyższym Nadleśnictwo uznaje, iż wniosek winien być rozpoznany w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Konsekwencją uznania, że żądana przez wnioskodawcę informacja posiada charakter informacji przetworzonej, jest fakt, iż organ ma obowiązek pozytywnego rozpatrzenia wniosku wyłącznie w sytuacji spełnienia przesłanki szczególnie istotności dla interesu publicznego. Pojęcie szczególnie istotnego interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa i innych podmiotów publicznych jako prawnej całości – zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Żądając informacji publicznej przetworzonej wnioskodawca powinien więc wykazać, w jakim zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, tj. w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej i lepszej ochrony interesu publicznego. Wnioskodawca w niniejszej sprawie nie wskazał – ani w samym wniosku ani też w odpowiedzi

na wezwanie z dnia 18.11.2020 r. – szczególnej istotności dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji objętej żądaniem.

W związku z powyższym, wobec braku spełnienia przesłanki wykazania szczególnej istotności udostępnienia żądanej informacji dla interesu publicznego, orzeczono jak w sentencji.



NADLEŚNICZY

mgr inż. Krzysztof Szajborm

.....

Od niniejszej decyzji przysługuje stronie prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek taki winien być złożony w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Strona ma także prawo do zrezygnowania ze składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, co wynika z treści art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Skargę taką wnosi się za pośrednictwem tutejszej Jednostki, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.