

Warszawa, dnia 21 listopada 2011 r.

POTWIERDZENIE NADANIA
przesyłki listowej poleconej nr 12-11-10-2-11
3190

STOWARZYSZENIE LIDERÓW
NADAWCZYCH GRUP OBYWATELSKICH
ul. Ursynowska 22/2
NIP: 528-284-28-72, REGON: 015690029
tel/fax: +48.22.844.73.55

Opłata
pobrała zł
uwagi zł

ADRESAT:
Burmistrz Morąga
Tadeusz Sobierajski
ul. 11 Listopada 9
14-300 Morąg

WARSZAWA 2311120
Podpis: [Signature]

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Elblągu**

za pośrednictwem

**Burmistrza Morąga
Pana Tadeusza Sobierajskiego
Ul. 11 Listopada 9
14-300 Morąg**

Wnioskodawca: Stowarzyszenie Liderów
Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Strona przeciwna: Burmistrz Morąga
Pan Tadeusz Sobierajski
ul. 11 Listopada 9
14-300 Morąg

**Odwołanie
od Decyzji Burmistrza Morąga
z dnia 9 listopada 2011 r.
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej**

Niniejszym na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznych w związku z art. 127 i 129 Kodeksu postępowania administracyjnego składam odwołanie od Decyzji Burmistrza Morąga z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie odmowy udzielenia informacji publicznej.

Powyższej Decyzji zarzucam:

1. Naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji poprzez nieudostępnienie informacji publicznej w postaci dokumentów potwierdzających wydatki ze środków funduszu sołeckiego w roku 2010 dotyczących funduszu sołeckiego.

2. Naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskazując na powyższe, wnoszę o:

- 1) uchylenie przedmiotowej Decyzji,
- 2) Zobowiązanie Burmistrza Morąga do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Uzasadnienie

We wniosku z dnia 26 października 2011 r. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wniosło o udostępnienie informacji publicznej w zakresie min.:

- Dokumentów potwierdzających wydatki z funduszu sołeckiego (faktury, rachunki itp.) w 2010 roku.

Dowód: wniosek Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z dnia 26 października 2011 r.

Decyzją z dnia 9 listopada 2011 r. Burmistrz Morąga w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji odmówił dostępu do wyżej wymienionej informacji.

Dowód: decyzja Burmistrza Morąga z dnia 9 listopada 2011 r.

Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej Burmistrz Morąga należy do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej.

Zgodnie z art. 1 ust.1 każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Dostęp do informacji publicznej przysługuje każdemu a od osoby wykonującej to prawo nie można żądać interesu prawnego (art. 2 ust. 2).

Odmowa udzielenia żądanej przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich informacji publicznej w sposób oczywisty narusza konstytucyjne prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli społecznej. Prawo każdego obywatela do uzyskania spornych informacji wynika wprost z Konstytucji RP, która w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskania 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. W myśl art. 61 ust. 3, ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii publicznego dostępu do faktur i rachunków gminy ma wykładnia pojęcia „informacja publiczna”. Nie można zgodzić się w tym zakresie z Burmistrzem Morąga stwierdzającym, że faktury i rachunki nie są dokumentami urzędowymi.

Do definicji informacji publicznej odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że należy za informację publiczną należy uznać informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02; wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r., II SA 1956/02 oraz wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 2036-2037/02). Wykładnia pojęcia informacji publicznej dokonana przez Naczelny Sąd Administracyjny opiera się przede wszystkim na treści art. 61 Konstytucji RP, wskazującego jako kryterium udostępniania informacji, czy dotyczy ona działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne. Spośród informacji dotyczących podmiotów innych niż władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a zatem organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych, charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, a więc wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił bardzo szeroko, mając na uwadze interes obywateli. Jednocześnie należy wskazać, że nie można utożsamiać pojęcia „informacja publiczna” z pojęciem „dokument urzędowy”. Dokumentem urzędowym jest zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. Jak więc widać pojęcie informacji publicznej jest pojęciem szerszym niż pojęcie dokumentu urzędowego.

Podstawą do odmowy udzielenia informacji może być konieczność ochrony dóbr osobistych zaliczanych do sfery prywatności. W przedmiotowej sprawie nie sposób jednak znaleźć podstawy do ograniczenia wspomnianego prawa do dostępu do informacji publicznej. Udzielenie żądanych informacji nie stanowi bowiem zagrożenia ani dla wolności i praw innych osób, ani dla porządku publicznego, bezpieczeństwa czy ważnego interesu gospodarczego państwa. Nie ma również zagrożenia dla ochrony osób prywatnych, których dane znajdują się na rachunkach i fakturach a które, w większości są przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą. Wprost przeciwnie, to ważny interes państwa przemawia za tym, by jak najszersza sfera działalności osób i instytucji wykonujących funkcje lub zadania publiczne była jawna i poddana publicznej kontroli. Ponadto należy podkreślić, iż w świetle powołanych przepisów konstytucyjnych jawność jest zasadą, zaś wyłączenia należy uznać za wyjątki od tej zasady.

Wartym uwagi jest stanowisko, jakie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Ol 713/09) wskazał m.in.:
"Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 u.d.i.p. ustawodawca zawarł przykładowy katalog informacji i dokumentów, które stanowią informację publiczną. Przy interpretacji wskazanych przepisów nie można pomijać, że prawo do uzyskania informacji publicznej wynika przede wszystkim z Konstytucji. W art. 61 ust. 1 Konstytucji przewidziano, 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. W ust. 2 tego artykułu wskazano zaś, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje m.in. dostęp do dokumentów. Przy czym podkreślenia wymaga, że Konstytucja nie zastrzega, że dostęp ten dotyczy wyłącznie dokumentów urzędowych.

Wskazać należy, że ratio legis normy zawartej w art. 61 Konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu realizacji tej zasady obywatel ma prawo do uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo to dotyczy informacji warunkujących świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym, łącznie z podejmowaniem w tym zakresie decyzji w zakresie realizacji zasady zwierzchnictwa narodu lub ułatwieniem sprawowania społecznej kontroli nad procesami sprawowania władzy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/08, LEX nr 509779 i powołana tam literatura).

Wobec powyższego, skoro informacja publiczna dotyczy spraw publicznych, w szczególności zaś majątku publicznego i gospodarki finansowej prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, to wynagrodzenie za wykonane na rzecz tego organu czynności mieści się w definicji informacji publicznej, w szczególności w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Z naruszeniem zatem art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmówiono skarżącemu udostępnienia rachunków wystawionych przez zleceniobiorcę.

Fakt, że rachunki wystawione zostały przez podmiot prywatny, wobec czego nie stanowią dokumentów urzędowych, nie oznacza, że dokumenty te nie podlegają przepisom u.d.i.p. Podkreślić należy, że informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe. Wobec tego nie można zawęzić tego pojęcia i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów urzędowych. Należy bowiem podkreślić, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tak więc organ władzy publicznej może i powinien odmówić dostępu do informacji publicznej tylko wtedy, gdy dotyczy ona wartości ustawowo chronionych".

Należy zgodzić się z istniejącym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, że wszelkie informacje dotyczące podmiotów wykonujących szeroko rozumianą działalność publiczną podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jeżeli określone działanie dotyczy sfery publicznej. Stwierdzić należy również, że treść umowy zawartej przez gminę stanowi informację publiczną.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 19 września 2009 roku II SA/Ol 713/09, który zważył, co następuje: „Skarga jest zasadna, gdyż organy (...) błędnie uznały, że rachunki wystawione przez zleceniobiorcę za wykonane na rzecz Urzędu Miasta G czynności nie stanowią informacji publicznej tylko z tego względu, że wystawione zostały przez osobę prywatną.

Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W art. 6 u.d.i.p. ustawodawca zawarł przykładowy katalog informacji i dokumentów, które stanowią informację publiczną. Przy interpretacji wskazanych przepisów nie można pomijać, że prawo do uzyskania informacji publicznej wynika przede wszystkim z Konstytucji. W art. 61 ust. 1 Konstytucji przewidziano, 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. W ust. 2 tego artykułu wskazano zaś, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje m.in. dostęp do dokumentów. Przy czym podkreślenia wymaga, że Konstytucja nie zastrzega, że dostęp ten dotyczy wyłącznie dokumentów urzędowych.

Wskazać należy, że ratio legis normy zawartej w art. 61 Konstytucji i w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu realizacji tej zasady obywatel ma prawo do uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo to dotyczy informacji warunkujących świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym, łącznie z podejmowaniem w tym zakresie decyzji w zakresie realizacji zasady zwierzchnictwa narodu lub ułatwieniem sprawowania społecznej kontroli nad procesami sprawowania władzy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/08, LEX nr 509779 i powołana tam literatura).

Wobec powyższego, skoro informacja publiczna dotyczy spraw publicznych, w szczególności zaś majątku publicznego i gospodarki finansowej prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego, to wynagrodzenie za wykonane na rzecz tego organu czynności mieści się w definicji informacji publicznej, w szczególności w art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Z naruszeniem zatem art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. odmówiono skarżącemu udostępnienia rachunków wystawionych przez zleceniobiorcę.

Fakt, że rachunki wystawione zostały przez podmiot prywatny, wobec czego nie stanowią

dokumentów urzędowych, nie oznacza, że dokumenty te nie podlegają przepisom u.d.i.p. Podkreślić należy, że informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe. Wobec tego nie można zawężyć tego pojęcia i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów urzędowych. Należy bowiem podkreślić, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Tak więc organ władzy publicznej może i powinien odmówić dostępu do informacji publicznej tylko wtedy, gdy dotyczy ona wartości ustawowo chronionych”.

W rozpoznawanej sprawie udzielenie żądanej informacji publicznej nie stanowi również zagrożenia dla prawa do prywatności osób wystawiających rachunki i faktury. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny cechą prawa do prywatności jest to, że ochroną tą objęta jest dziedzina życia osobistego (prywatnego), rodzinnego i towarzyskiego człowieka. Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby, ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną.

W związku z tym nie ma przeszkód prawnych do ujawnienia przez organ gminy na żądanie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich informacji publicznej w postaci faktur i rachunków dokumentujących wydatki związane z funduszem sołeckim. Ujawnienie takiej informacji, nie narusza prawa do prywatności osób, ani prawa do ochrony danych osobowych.

Przepis art. 61 Konstytucji RP stanowi, że prawo do informacji jest publicznym prawem obywateli, które realizowane jest na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wyżej wymienione normy zawarte w Konstytucji RP ze względu na zakres i treść (gwarancję prawa do informacji), tworzą wyłom w sferze prawa do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 47 każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia (...). Należy jeszcze raz podkreślić, że konstytucyjnie chronione prawo do prywatności w tym zakresie tj. podmiotów wystawiających rachunki i faktury oraz publiczny charakter wydatków gminnych podlega ograniczeniu na rzecz prawa do udzielenia informacji wskazanego w art. 61 Konstytucji RP.

Nie ma żadnych powodów, dla których należałoby utajnić informacje o rachunkach i

fakturach dotyczących realizacji przedsięwzięć ze środków funduszu sołectkiego. Ujawnienie więc takiej informacji nie narusza ani prawa do prywatności, ani prawa do ochrony danych osobowych, w związku z powyższym decyzja narusza obowiązujące przepisy a więc należy ją uchylić.

Załączniki:

1. Wniosek Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich z dnia 26 października 2011 roku.
2. Decyzja Burmistrza Morąga z dnia ^{3 listopada} ~~27 września~~ 2011 roku.