

Warszawa, 8 marca 2013 roku

**Prokuratura Rejonowa**  
**Warszawa-Żoliborz**  
**ul. Karmelicka 9**  
**00-155 Warszawa**

**ZAWIADOMIENIE**  
**O PODEJRZENIU POPELNIENIA PRZESTĘPSTWA**

W toku toczącego się postępowania o udzielenie informacji publicznej stwierdzamy występowanie okoliczności świadczących o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Dyrektora Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, który mimo ciążącego na nim obowiązku nie udostępnia informacji publicznej – w związku z czym wnosimy o wszczęcie śledztwa w tej sprawie.

**UZASADNIENIE**

**I. Stan faktyczny.**

Wnioskiem z 12 czerwca 2012r. wystąpiliśmy do Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej o udostępnienie porozumień zawartych pomiędzy IMiGW a uczelniami wyższymi o jakich informacje zostały podane pod adresem strony internetowej:

[http://www.imgw.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=945&Itemid=431](http://www.imgw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=945&Itemid=431)

**Dowód:** wniosek z 12 czerwca 2012 r.

Na wniosek nie została w terminie udzielona żadna odpowiedź, w związku z czym Stowarzyszenie skierowało skargę na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

**Dowód:** skarga z 16 lipca 2012 r.

Dopiero skierowanie w/w skargi spowodowało reakcję Dyrektora IMiGW, który pismem z 20 sierpnia 2012 r. (czyli ponad 2 m-c od złożenia wniosku, czyli po przekroczeniu o ponad 50 dni ustawowego obowiązku) odpowiedział, iż **nasz wniosek nie znajduje podstaw w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a nadto mimo takiego twierdzenia wydał decyzję odmowną mającą oparcie w ustawie o dostępie do informacji publicznej.**

**Dowód:** pismo Dyrektora IMiGW oraz decyzja Dyrektora IMiGW z 20 sierpnia 2012 r.

W wyniku wydania decyzji złożyliśmy odwołanie do Ministra Środowiska podkreślając, iż IMiGW musi udostępniać takie porozumienia na co również wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 października 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 131/11, którego to strona przeciwna nie skarżyła, a dotyczył również wnioskowanych przez nas umów *W ocenie Sądu umowy i porozumienia IMiGW w ramach sprzedaży usługi danych za okres: lipiec 2010 – grudzień 2010 zawarte z innymi podmiotami stanowią informację publiczną. Dotyczą bowiem działalności Instytutu, wykonującego zadania publiczne (ze środków publicznych), są rodzajem informacji o sposobie realizacji zadań publicznych, prowadzeniu spraw, gospodarowaniu tymi środkami. A zatem są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie spełniony został zakres podmiotowy stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż Instytut Meteorologii na gruncie tej regulacji jest podmiotem zobowiązany do udzielania informacji publicznej, będącej w jej posiadaniu (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). W tym miejscu przywołać należy pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2010r., sygn. akt I OSK 1774/10, który to pogląd Sąd w pełni uznaje za własny. W motywach uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny zwracał uwagę, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2003 r. o sygn. akt II SAB 199/03, niepubl.).*

**Dowód:** odwołanie od decyzji Dyrektora IMiGW z 4 września 2012 r.

W wyniku złożonego odwołania Minister Środowiska uznał w całości podnoszone przez nas argumenty i decyzją z 11 października 2012 r. uchylił Decyzję Dyrektora IMiGW i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

**Dowód:** Decyzja Ministra Środowiska z 11 października 2012 r.

Do dnia złożenia przedmiotowego zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa Dyrektor IMiGW nie wykonał naszego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Zatem mimo wyraźnego stanowiska Ministra Środowiska pozostawił sprawę bez rozpatrzenia przez 4 miesiące.

## **II. Ocena prawnokarna postępowania.**

Czyn zabroniony z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej polegający na niezgodnym z prawem nieudostępnieniu informacji publicznej, wbrew ciążącemu na podmiocie zobowiązanym, może wystąpić w przypadku wnioskowego trybu żądania udostępnienia informacji publicznej w następującym stanie faktycznym:

1. istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym: - dany podmiot na gruncie ustawy jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.,
2. istnieje obowiązek udostępnienia w znaczeniu przedmiotowym: a) Informacja objęta wnioskiem ma charakter informacji publicznej zgodnie z art. 1 i 6 u.d.i.p, b) organ jest w posiadaniu informacji publicznej art. 4 ust. 3 u.d.i.p., c) informacja publiczna nie zostaje udostępniona w biuletynie informacji publicznej art. 10 ust. 1 u.d.i.p., d) co do udostępnienia objętej wnioskiem informacji publicznej nie znajdują zastosowania przepisy innych ustaw art. 1 ust. 2 u.d.i.p., e) udostępnienie informacji publicznej nie podlegała ograniczeniu zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.,
3. podmiot zobowiązany nie udostępnia informacji objętej wnioskiem: a) podmiot zobowiązany milczy, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, a) podmiot zobowiązany nie wykonuje prawomocnego

orzeczenia sądu nakazującego udostępnienie informacji, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, b) podmiot zobowiązany utrzymuje, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, podczas gdy ma, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, c) podmiot zobowiązany utrzymuje, że nie posiada informacji publicznej, podczas gdy ją posiada, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, d) podmiot zobowiązany utrzymuje, że informacja publiczna została udostępniona w biuletynie, a nie została, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, e) podmiot zobowiązany utrzymuje, że do udostępnienia informacji znajdują zastosowanie inne ustawy, a nie znajdują, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, f) **podmiot zobowiązany odmawia udostępnienia informacji powołując się na ograniczenia, które nie zachodzą, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym**, g) podmiot zobowiązany nie udostępnia informacji w sytuacji, gdy w toku postępowania odwoławczego jego decyzja odmowna zostaje uchylona, przy jednoczesnym umorzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, i nie wydaje kolejnej decyzji odmownej na innej podstawie faktycznej czy prawnej, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym, h) podmiot zobowiązany nie udostępnia informacji w sytuacji, gdy w toku postępowania odwoławczego jego decyzja odmowna zostaje uchylona, przy jednoczesnym umorzeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej, wydaje ponownie decyzję odmowną przy nie zmienionych okolicznościach prawnych i faktycznych, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym.

Znamiona strony podmiotowej przestępstwa z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w przypadku wnioskowego trybu żądania udostępnienia informacji publicznej wymagają zatem ustalenia i udowodnienia, że:

- a) podmiot zobowiązany działa z zamiarem bezpośrednim - wie, że istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym, a jednocześnie chce nie udostępnić informacji, b) podmiot zobowiązany działa z

zamiarem ewentualnym - przewiduje możliwość istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym, a jednocześnie godzi się (akceptuje) na nie udostępnienie informacji.

Zaznaczyć przy tym trzeba, że pozostawanie przez podmiot zobowiązany w bezczynności, nie będzie skutkowało odpowiedzialnością karną, jeżeli brak było obowiązku udostępnienia informacji publicznej w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym. Przyjęcie założenia przeciwnego, czyli że samo przekroczenie terminu ustawowego wynoszącego 14 dni skutkuje odpowiedzialnością karną prowadziło do wniosku, iż milczenie organu wyczerpywałoby znamiona art. 23 u.d.i.p także w sytuacji, gdy wniosek nie dotyczył informacji publicznej, bądź też gdy wniosek dotyczył informacji publicznej już wcześniej upublicznionej w biuletynie, a zatem obowiązku udostępnienia informacji nie było, choć występował obowiązek zakomunikowania tego wnioskodawcy. Z drugiej strony mimo, że 14 dniowy termin ma charakter instrukcyjny, to jednak jego zachowanie stanowi obowiązek podmiotu zobowiązanego, zaś przewidziane w ustawie odstępstwa o dostępie zachowania tego terminu, muszą być komunikowane wnioskodawcy z określeniem przyczyn opóźnienia oraz ze wskazaniem nie dłuższego niż 2 miesiące terminu udostępnienia informacji (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). **Tak więc w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym, zawiniony upływ omawianych terminów decydować będzie o czasie popełnienia przestępstwa, albowiem czyn zabroniony uważa się za popełniony w czasie w którym sprawca działał, lub zaniechał działania do którego był zobowiązany.** Odmowa udostępnienia informacji w konkretnej sytuacji faktycznej może być błędna, dlatego właśnie podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej podlega stosownej kontroli, sprawowanej przez organ wyższego stopnia, sąd administracyjny czy sąd powszechny. Mówiąc inaczej, błędna w kategoriach obiektywnych odmowa udostępnienia informacji publicznej, będąca w istocie nie udostępnieniem tej informacji wbrew istniejącemu obowiązkowi, będzie stanowiła przestępstwo wyłącznie wówczas, gdy strona podmiotowa sprawcy czynu, charakteryzować się będzie zamiarem bezpośrednim bądź ewentualnym. Ustalenie umyślności jest natomiast problemem natury dowodowej. Pierwszorzędną kwestią jest tutaj wykazanie motywu działania potencjalnego sprawcy czynu zabronionego, który odmówi udostępnienia informacji publicznej. Motywem takim może być rzecz jasna uzasadnione konkretnymi okolicznościami, a w związku z tym usprawiedliwione, choć błędne przekonanie, że przepisy prawa w określonym stanie faktycznym uniemożliwiają udostępnienie informacji publicznej wnioskodawcy. W takim przypadku podmiot

zobowiązany, który odmówi udostępnienia informacji publicznej, nie będzie ponosił odpowiedzialności karnej. **Z drugiej jednak strony, motywem odmowy udostępnienia informacji publicznej może być obawa przed ujawnieniem takich treści, które wskazywać będą na sprzeczne z prawem działania podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej.** Wówczas odmowa udostępnienia informacji publicznej w takiej czy innej formie, skutkować może odpowiedzialnością karną z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odpowiedzialność karna zachodzić może także wówczas, gdy powołanie się na przepisy prawa, które w określonym stanie faktycznym miałyby uniemożliwiać udostępnienie informacji publicznej wnioskodawcy, nie będzie usprawiedliwione konkretnymi okolicznościami.

W zaistniałym stanie faktycznym, w stosunku do informacji publicznej obejmującej porozumienia zawierane przez IMiGW, bezspornymi jawią się następujące okoliczności:

1) istniał obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym – Dyrektor IMiGW na gruncie ustawy jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej;

2) istniał obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym - informacja objęta wnioskiem ma charakter informacji publicznej; 3) Burmistrz Gminy Trzebnica był w posiadaniu tej informacji publicznej;

4) informacja ta nie została udostępniona w biuletynie informacji publicznej

5) do udostępnienia tej informacji publicznej nie znajdowały zastosowania przepisy innych ustaw szczególnych przewidujących inny tryb udostępniania informacji, jak również udostępnienie tej informacji publicznej nie podlegało ograniczeniom wynikającym z ustaw szczególnych.

W Polsce prawo gwarantuje każdemu możliwość zapoznania się z takimi informacjami jak umowy/porozumienia – tak art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz przepisy ustawy o finansach publicznych.

Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 29 lutego 2012 Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie o sygn. akt I OSK 2215/11 w zasadzie wyłączył możliwość ograniczania dostępu do umów *Jawność umów w sprawach zamówień publicznych na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza możliwość odmowy ich udostępnienia z powołaniem się na którąkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych. Nie jest zatem dopuszczalne wydanie decyzji odmawiającej udostępnienia umów w sprawach zamówień*

**publicznych, gdyż są one jawne.** Natomiast Sąd Rejonowy w Sopocie w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt I C 337/10, rozstrzygając powództwo o udostępnienie informacji publicznej stwierdził: *W ocenie Sądu takie fragmenty umowy jak dotyczące jej zakresu przedmiotowego, wysokości opłaty administracyjnej czy terminu jej uregulowania za tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. uznane być nie mogą. Nie odnoszą się one bowiem w żadnym stopniu do indywidualnych cech, uprawnień czy właściwości Plastica sp. z o.o. we Frydrychowie i pozwanego.* Zwracamy uwagę, iż w wyroku z 8 listopada 2012 r. Sąd Najwyższy, sygn. akt I CSK 190/12 przesądził, iż w umowach zawieranych przez gminę nie można wyłączyć imion i nazwisk *Dla osoby żądającej dostępu do informacji publicznej, związanej z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostkę samorządu terytorialnego, imiona i nazwiska stron takich umów są często ważniejsze niż ich treść i jest to z oczywistych względów zrozumiałe. Trudno byłoby w tej sytuacji bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy zatem przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.*

Również na takie podejście do zasad jawności wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich *Z uwagi na powyższe w przedmiotowej sprawie organ był zobowiązany, w ocenie Rzecznika, do udostępnienia wnioskodawcom kserokopii umów zawartych z kancelariami prawnymi. Ponadto udostępnienie treści umów nie wymaga przetworzenia informacji w żaden sposób, organ jest więc zobowiązany do ich udostępnienia bez względu na interes prawny lub faktyczny* (Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 sierpnia 2012 r. znak RPO-710234-I/12/KM w sprawie jawności umów podpisanych przez gminę Warszawa).

Przepisy ustawy o finansach publicznych przesądzają w zasadzie o jawności gospodarki finansowej w sferze publicznej - tak art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 5 lit. a) oraz **art. 35** *W doktrynie przyjmuje się, że jawność finansów publicznych oznacza swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym (W. Misiąg, A. Niedzielski, Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce 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.** Aktualna FinPubLU z 2009 r. recypuje w zasadzie (z niewielkimi zmianami) rozwiązania poprzednich ustaw o finansach publicznych. (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 finansów publicznych ma szczególnie charakter na co zwraca uwagę Cezary Kosikowski, „Prawne aspekty zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych” *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 uczestniczeniem w nim<sup>1</sup>. Już sama treść art. 35 ustawy o finansach publicznych przesądza o jawności umów.*

Nadto raz jeszcze wskazujemy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 10 października 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 131/11, którego to IMiGW nie skarżyło *W ocenie Sądu umowy i porozumienia IMiGW w ramach sprzedaży usługi danych za okres: lipiec 2010 – grudzień 2010 zawarte z innymi podmiotami stanowią informację publiczną. Dotyczą bowiem działalności Instytutu, wykonującego zadania publiczne (ze środków publicznych), są*

---

<sup>1</sup> Referat wygłoszony w dniu 30 listopada 2005 r. podczas seminaryjnego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego tematem były "Jawność i przejrzystość finansów publicznych"; <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/jawnosc-i-przejrzystosc-finansow-publicznych.html>



*rodzajem informacji o sposobie realizacji zadań publicznych, prowadzeniu spraw, gospodarowaniu tymi środkami.*

W tych okolicznościach zawiadomienie jest konieczne i uzasadnione.