

Sieć obywatelska – Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa

Warszawa, 25 kwietnia 2013 roku

**084/SO/SOWP/2013/SOKBT**

**Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ochota  
ul. Wiślicka 6  
02-114 Warszawa**

**ZAWIADOMIENIE  
O PODEJRZENIU POPEŁNIENIA PRZESTĘPSTWA**

W toku toczącego się postępowania o udzielenie informacji publicznej stwierdzamy występowanie okoliczności świadczących o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej, który mimo ciężącego na nim obowiązku nie udostępnił informacji publicznej – w związku z czym wnosimy o wszczęcie śledztwa w tej sprawie.

**UZASADNIENIE**

**I. Stan faktyczny.**

Wnioskiem z dnia 31 października 2011 r. wnieśliśmy do Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN) o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- budżetu PZPN na rok 2009 wraz załącznikami,
- budżetu PZPN na rok 2010 wraz z załącznikami,
- budżetu PZPN na rok 2011 wraz z załącznikami.

Mimo ciężącego obowiązku wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej PZPN nie wykonał wniosku. **Termin do realizacji wniosku upłynął 14 listopada**

**2011 r.** W związku z czym 1 grudnia 2011 r. zwróciliśmy się ze skargą na beczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

**Dowód:** wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz skarga na beczynność.

Mimo ciążącego na PZPN obowiązku do przekazania zgodnie z art. 21 ustawy o dostępie do informacji publicznej skargi do sądu administracyjnego **w terminie 15 dni od otrzymania skargi, PZPN nie wykonał go.** Tym samym po upływie ponad dwóch miesięcy, po przekroczeniu o około 60 dni terminu do przekazania skargi, 28 lutego 2012 r. wnieśliśmy o ukaranie grzywną Prezesa PZPN.

**Dowód:** wniosek o ukaranie grzywną z 28 lutego 2012 r.

W wyniku złożenia przez nas w/w wniosku Prezes PZPN został ukarany przez WSA grzywną w wysokości 12.000,00 zł, która to została podtrzymana przez Naczelny Sąd Administracyjny.

**Dowód:**

1. kopia postanowienia WSA w Warszawie z 18 czerwca 2012 r., sygn. akt II SO/Wa 7/12,
2. kopia postanowienia NSA z 26 lipca 2012 r., sygn. akt I OZ 524/12.

Powtórzyć należy za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, iż *W świetle powyższego, w ocenie Sądu, należy przyjąć wbrew oświadczeniu organu, że Polski Związek [...] stanowi jednostkę organizacyjną, która dysponuje majątkiem publicznym, natomiast Prezes Związku – jako podmiot reprezentujący taką jednostkę – jest, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jak również do spełnienia obowiązku określonego w art. 21 pkt 1 cyt. ustawy, tj. przekazania do sądu akt i odpowiedzi na skargę w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi.*

**Mimo prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania przez Naczelny Sąd Administracyjny, PZPN nie chciał przekazać skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, czyli nie wykonywał dalej ciążącego na nim obowiązku,**

**reprezentowane przez nas Stowarzyszenie zmuszone było złożyć na podstawie art. 55 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniosek o rozpoznanie sprawy na podstawie przesłanego odpisu skargi.**

**Dowód:** wniosek z 30 sierpnia 2012 r.

Rozprawa przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym została wyznaczona na 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 380/12). 7 grudnia 2012 r. w imieniu PZPN doręczona została nam decyzja odmawiająca udostępnienia informacji publicznej (po roku od złożenia wniosku). W przedmiotowej Decyzji PZPN wywodził, iż nasz wniosek nie dotyczy informacji publicznej, a poza tym PZPN nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. **Jednakże wbrew swoim twierdzeniom na podstawie art. 17 ustawy o dostępie do informacji publicznej wydał decyzję odmowną udostępnienia informacji publicznej.**

**Dowód:** decyzja PZPN z 5 grudnia 2012 r.

Stowarzyszenie złożyło wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

**Dowód:** wniosek Stowarzyszenia z 11 grudnia 2012

Podczas rozprawy 13 grudnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie mógł rozstrzygnąć co do meritum, czyli beczynności, ponieważ na dzień orzekania była w obiegu prawnym decyzja PZPN. 21 grudnia 2012 r., czyli po tym jak WSA w Warszawie mógł zająć się sprawą o beczynności, PZPN wydaje kolejną decyzję. Przedmiotem tej decyzji jest uchylenie pierwszej decyzji i umorzenie postępowania. **PZPN stwierdził, iż nie powinien wydawać pierwszej decyzji, a w rzeczywistości wydanie tej decyzji uniemożliwiło sądowi zajęcie się beczynnością.** Argumenty wskazane w decyzji z 21 grudnia 2012 r. sprowadzają się do uznania przez PZPN, iż ten nie jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej i wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej (pierwszy argument wcześniej nie utrzymał się w postępowaniu o wymierzenie grzywny PZPN – a zatem jest wbrew prawomocnemu rozstrzygnięciu NSA).

**Dowód:** Decyzja z 21 grudnia 2012 r.

Wyrokiem z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 380/12) WSA w Warszawie oddalił skargę Stowarzyszenia na bezczynność, wskazując na przyczynę oddalenia skargi: *W przedmiotowej sprawie na rozprawie w dniu 13 grudnia 2012 r. pełnomocnik Polskiego Związku Piłki Nożnej złożył wydaną w dniu 5 grudnia 2012 r. decyzję o odmowie udzielenia informacji publicznej. Decyzja ta wraz z pouczeniem została doręczona skarżącemu w dniu 7 grudnia 2012 r. W tej sytuacji stwierdzić należy, że w aktualnym stanie faktycznym i prawnym Sąd nie może uwzględnić skargi, stosownie do przepisu art. 149 p.p.s.a. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraźnie wskazał, iż wnioskowane przez Stowarzyszenie informacje od PZPN stanowią informację publiczną: Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej odnosi się jedynie do udzielania informacji publicznej w rozumieniu tej ustawy. Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W świetle tych przepisów informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 powołanej ustawy. Z treści tych przepisów wynika, iż informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty nie będące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informacją publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego. Takimi informacjami w świetle art. 6 ust. 1 § 2 lit. f i art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy są informacje dotyczące budżetu PZPN. Reasumując, Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej pozostawał w bezczynności, gdyż skarżącemu do dnia rozprawy nie udzielono odpowiedzi na wniosek z dnia 31 października 2011 r.*

**Dowód:** wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 380/12

**Od wyroku tego PZPN nie złożył skargi kasacyjnej, a zatem uznał, iż poczynione przez WSA ustalania faktycznie i prawne są prawidłowe. A zatem zgodnie z prawomocnym wyrokiem Stowarzyszenie wnioskowało o informacje publiczne.** Do dnia złożenia tego zawiadomienie Stowarzyszenie nie dostało wnioskowanych informacji publicznych.

Wydaje się, iż PZPN dążył swoim postępowaniem do przedłużenia postępowania sądowego, a podejmowane przez niego czynności były sprzeczne z wyrokami wydanymi w sprawie z wniosku Stowarzyszenia.

## **II. Ocena prawno-karna 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 obowiązkowi, 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,
  - b) **podmiot zobowiązany nie wykonuje prawomocnego orzeczenia sądu nakazującego udostępnienie informacji, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym,**
  - c) **podmiot zobowiązany utrzymuje, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, podczas gdy ma, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym,**

- d) podmiot zobowiązany utrzymuje, że nie posiada informacji publicznej, podczas gdy ją posiada, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym,
- e) podmiot zobowiązany utrzymuje, że informacja publiczna została udostępniona w biuletynie, a nie została, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym,
- f) 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,
- g) podmiot zobowiązany odmawia udostępnienia informacji powołując się na ograniczenia, które nie zachodzą, a w pozostałym zakresie istnieje obowiązek 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, i nie wydaje kolejnej decyzji odmownej na innej podstawie faktycznej czy prawnej, w sytuacji istnienia obowiązku udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym,
- i) 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 nie chce 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 nieudostępnienie 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 nieudostępnieniem tej informacji wbrew istniejącemu obowiązkowi, będzie stanowiła przestępstwo wyłącznie wówczas, gdy strona podmiotowa sprawcy czynu, charakteryzowała się 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 wnioskowanej przez Stowarzyszenie od PZPN, bezspornymi jawią się następujące okoliczności:

- 1) istniał obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu podmiotowym, co potwierdził w prawomocnym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt I OZ 524/12);
- 2) istniał obowiązek udostępnienia informacji w znaczeniu przedmiotowym - informacja objęta wnioskiem ma charakter informacji publicznej, co potwierdził w prawomocnym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny (II SAB/Wa 380/12);
- 3) PZPN jest 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,
- 6) PZPN podejmował działania zmierzające do przedłużenia postępowania, a nadto nie wykonywał prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych.

W tych okolicznościach zawiadomienie jest konieczne i uzasadnione.

Szymon Osowski  
Prezes

Katarzyna Batko-Tołuć  
Wiceprezeska