

POSTANOWIENIE

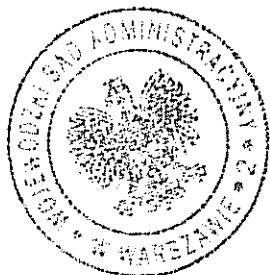
Dnia 18 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie:

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Mierzejewska

po rozpoznaniu w dniu 18 czerwca 2012 r.
na posiedzeniu niejawnym sprawy
z wniosku Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
o wymierzenie Prezesowi Polskiego Związku Piłki Nożnej
grzywny za nieprzekazanie skargi, odpowiedzi na skargę i akt administracyjnych
sprawy w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 31 października 2011 r.
o udostępnienie informacji publicznej
postanawia

1. wymierzyć Prezesowi Polskiego Związku Piłki Nożnej grzywnę w wysokości 12000 (dwanaście tysięcy) złotych,
2. zasądzić na rzecz Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich od Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



na oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska

specjalista

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 28 stycznia 2012 r. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (zwane dalej Stowarzyszeniem) zwróciło się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z wnioskiem o wymierzenie Prezesowi Polskiego Związku Piłki Nożnej grzywny w wysokości 500 zł za niewywiązanie się z obowiązków przewidzianych w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) – powoływanej dalej jako ppsa, tj. za nieprzekazanie Sądowi skargi z dnia 1 grudnia 2011 r. na bezczynność Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 31 października 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej. Ponadto Stowarzyszenie wniosło o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wniosku Stowarzyszenie wskazało, że w dniu 31 października 2011 r. złożyło wniosek o informacje publiczną, przesłany Polskiemu Związkowi Piłki Nożnej drogą e-mailową. W związku z brakiem odpowiedzi na powyższy wniosek Stowarzyszenie złożyło w dniu 1 grudnia 2011 r. skargę na bezczynność Polskiego Związku Piłki Nożnej.

Mimo upływu ponad dwóch miesięcy podmiot zobowiązany nie przekazał skargi Sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

Stowarzyszenie wskazało, że zgodnie z art. 33 § 6 pkt 1 Statutu PZPN, Prezes reprezentuje PZPN na zewnątrz oraz działa w imieniu Związku, zwołuje zebrania zarządu i przewodniczy ich posiedzeniom. Na Prezesie PZPN ciąży więc obowiązek przekazania skargi Stowarzyszenia do właściwego sądu.

Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, Prezes PZPN naruszył obowiązujące prawo nie przekazując do właściwego sądu skargi na bezczynność. Nie ma bowiem nigdzie regulacji pozwalającej podmiotowi na samodzielną decyzję, czy skarga na bezczynność jest zasadna czy też nie, a w związku z tym, czy organ może skargę przesać do właściwego sądu bądź pozostawić bez dalszego biegu.

W odpowiedzi na wniosek o wymierzenie grzywny Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej wniósł o jego oddalenie, wskazując, że w świetle art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), Polski Związek Piłki Nożnej nie jest podmiotem władzy publicznej, ani też nie sprawuje zarządu mieniem publicznym. Organ wniósł również o

umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego ze względu na fakt, że Polski Związek Piłki Nożnej jako podmiot niezobowiązany do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie został równocześnie poproszony przez Stowarzyszenie do wszczęcia postępowania z art. 16 i 17 ww. ustawy, stanowiącego *lex specialis* wobec art. 52 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W uzasadnieniu organ podkreślił, że jest organizacją korporacyjną typu stowarzyszeniowego. Działa zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo stowarzyszeniach, innymi przepisami prawa oraz swoim statutem. PZPN samodzielnie przy tym określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne, będąc związkiem sportowym neutralnym pod względem politycznym, religijnym, etnicznym i rasowym.

Inne przepisy prawa, o których mowa powyżej, to przede wszystkim ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm). Zgodnie z regulacją zawartą w art. 6 ust. 1 i 2 i art. 7 cyt. aktu normatywnego, polski związek sportowy jest osobą prawną działającą w formie prawnej stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń (art. 6 ust. 2) utworzoną przez przynajmniej 3 kluby lub związki stowarzyszeń (regionalne związki sportowe) w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie.

Polski związek sportowy uznaje się zatem za szczególny rodzaj organizacji społecznej, tj. trwałego zrzeszenia osób fizycznych lub osób prawnych, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, nie wchodzącego w skład aparatu państwowego i nie będącego jednocześnie spółką prywatną. Polski związek sportowy działa przy tym w formie prawnej stowarzyszenia (związku stowarzyszeń), tj. dobrowolnego, samorządnego i trwałego zrzeszenia o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku - Prawo o stowarzyszeniach).

Z uwagi na powyższe, Polski Związek Piłki Nożnej jako organizacja korporacyjna typu stowarzyszeniowego nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie jest bowiem władzą publiczną, ani innym podmiotem wykonującym zadania publiczne. W szczególności PZPN nie jest:

- 1) organem władzy publicznej,

- 2) samorządem gospodarczym lub zawodowym,
- 3) podmiotem reprezentującym zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmiotem reprezentującym państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotem reprezentującym inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) podmiotem reprezentującym inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów,

a ponadto nie jest:

- reprezentatywną organizacją związkową,
- reprezentatywną organizacją pracodawców,
- partią polityczną.

Związek podniósł, że nie realizuje zadań władzy publicznej, ani też nie gospodaruje mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. PZPN nie jest związkiem sportowym dotowanym z budżetu państwa i utrzymuje swoją działalność z wypracowanych samodzielnie środków finansowych.

Dodatkowo organ podniósł, że wniosek Stowarzyszenia z dnia 28 stycznia 2012 r. o wymierzenie grzywny jest całkowicie bezpodstawny nie tylko z tego powodu, że PZPN nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej, ale również z tej przyczyny, że został oparty na niewłaściwej podstawie prawnej. Jeżeli bowiem Stowarzyszenie uznało, że PZPN jest, mimo wszystko, organem władzy publicznej lub zarządzającym mieniem publicznym, mogło domagać się wydania przez PZPN decyzji, a następnie mogło złożyć odwołanie oraz wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skoro złożenie tych powszechnie znanych środków prawnych nie nastąpiło, to szykanowanie PZPN i jego Prezesa w drodze innych, niemających zastosowania w danej sprawie, instrumentów prawnych jest całkowicie nieuzasadnione.

W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z dnia 30 maja 2012 r. Stowarzyszenie podtrzymało swój wniosek z dnia 28 stycznia 2012 r., wskazując, że nie można zgodzić się z argumentacją PZPN, iż to wnioskodawca powinien domagać się od podmiotu zobowiązanego wydania decyzji odmownej w zakresie dostępu do

informacji publicznej. Zamiarem wnioskodawcy jest bowiem otrzymanie wnioskowanej informacji a nie uzyskanie odmownej decyzji.

W ocenie wnioskodawcy, PZPN jest beneficjentem licznych dotacji przyznawanych przez Ministra Sportu. Trudno więc uznać, by PZPN utrzymywał się wyłącznie z wypracowanych samodzielnie środków finansowych i nie był dotowany z budżetu państwa. Listy podmiotów otrzymujących dofinansowanie na realizację działań z zakresu upowszechniania aktywności fizycznej czy kultury fizycznej przeczą faktom, iż PZPN w żaden sposób nie gospodaruje środkami publicznymi a tym samym nie był podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

Stowarzyszenie podkreśliło, że decyzję w sprawie uznania, czy skarga na bezczynność jest zasadna, powinien podjąć niezawisły i niezależny sąd a nie podmiot zobowiązany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 54 § 1 ppsa, skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 ustawy).

Mając na uwadze charakter prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego gwarantowanego m.in. w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawodawca w art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) zwiększył gwarancje procesowe nadania biegu sprawie i skrócił przewidziany w art. 54 § 2 ppsa termin do 15 dni.

W myśl natomiast art. 55 § 1 ppsa w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 tej ustawy, czyli do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Wymierzenie ww. grzywny, jest środkiem dyscyplinującym - restrykcyjnym mającym na celu doprowadzić do wykonania przez organ obowiązku przekazania skargi.

Podkreślić należy, że zastosowanie tego środka nie jest obligatoryjne, ponieważ przepis art. 55 § 1 ppsa wyraźnie wskazuje, że „sąd może orzec” o wymierzeniu organowi grzywny. Oznacza to potrzebę uwzględnienia przez sąd wszystkich okoliczności sprawy, a więc między innymi przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązku, a także czas, jaki upłynął od wniesienia skargi, oraz czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny organ ten obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu (T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 259).

Wniosek o wymierzenie grzywny rozpatrywany w niniejszej sprawie dotyczy nieterminowego wykonania obowiązku przekazania do Sądu skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami w sprawie dostępu do informacji publicznej, a więc ustalenia terminowości wykonania tego obowiązku należy dokonać mając na względzie wskazany w ustawie o dostępie do informacji publicznej termin piętnastodniowy.

W przedmiotowej sprawie Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej w Warszawie do dnia dzisiejszego nie wypełnił ciążącego na nim obowiązku. Wprawdzie organ nie wyjaśnił, kiedy skarga wpłynęła do jego siedziby, jednak w odpowiedzi na wniosek o wymierzenie grzywny nie kwestionował faktu, że skarga została złożona. Jak wynika z załączonego do wniosku o wymierzenie grzywny dowodu nadania, skarga z dnia 1 grudnia 2011 r. została nadana za pośrednictwem Poczty Polskiej w dniu 2 grudnia 2011 r. Wniosek o wymierzenie grzywny wraz z kserokopią skargi został natomiast doręczony organowi w dniu 29 lutego 2012 r. (dowód: zwrotne potwierdzenie odbioru – k. 33 akt sądowych). Mimo upływu ponad pół roku od dnia nadania skargi, organ nie wykonał ciążącego na nim obowiązku i nie przekazał przedmiotowej skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Szczególne znaczenie w sprawie mają okoliczności przywoływane przez organ w odpowiedzi na wniosek o wymierzenie grzywny. Otóż, Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej stwierdził, że PZPN nie jest związkiem sportowym dotowanym z budżetu państwa i utrzymuje swoją działalność z wypracowanych samodzielnie

środków finansowych. W jego ocenie, oznacza to, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższym fakcie organ upatruje również źródła niepodlegania obowiązkowi przekazania skargi do sądu przewidzianego w ww. ustawie.

Tymczasem, jak wynika z przesłanego do Sądu preliminarza budżetowego Polskiego Związku Piłki Nożnej na 2009 r., w dziale 1. Dochody w poz. B.1. wpisano jako dochody kwotę 2.380.000 zł tytułem zadań zleconych przez Ministerstwo Sportu. Z kolei w nadesłanym projekcie budżetu PZPN na 2010 r. w dziale Przychodów w poz. C. wskazano kwotę 7.300.000 zł przychodów na zadania zewnętrzne zlecone – Ministerstwo Sportu, wskazując jednocześnie, że zadania zlecone w dziale C mają być finansowane przez Ministerstwo Sportu i przedstawiono je na podstawie prowadzonych aktualnie negocjacji. Kwoty te nie wpływają na wynik bilansu, ponieważ w stu procentach muszą być rozliczone z Ministerstwem Sportu. W nadesłanym preliminarzu budżetowym za 2011 r. wskazano, że kwota dotacji z Ministerstwa Sportu będzie znana na początku grudnia 2010 r.

W świetle powyższego, w ocenie Sądu, należy przyjąć wbrew oświadczeniu organu, że Polski Związek Piłki Nożnej 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.

Zauważyć również należy, że jak to podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r. sygn. akt II GZ 105/10 (publ. Lex nr 643625), „o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego rozstrzyga wyłącznie ten sąd, a nie organ, za pośrednictwem którego omawiany środek zaskarżenia jest wnoszony. Nawet uzasadnione przekonanie, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, nie zwalnia organu od obowiązku przekazania tej skargi wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego”. Niedopuszczalne jest więc dokonywanie przez organ formalnej lub merytorycznej oceny skargi w zastępstwie uprawnionego do kontroli działalności administracji publicznej sądu administracyjnego. Organ jest

zobowiązany do przekazania skargi do sądu administracyjnego w terminie wynikającym z art. 21 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, niezależnie od tego, czy taką skargę uznaje za dopuszczalną, ponieważ to do sądu, a nie do organu należy ocena przekazanej skargi pod względem formalnym.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w tym szczególnie długi okres zwłoki organu w przekazaniu skargi, fakt nieprzekazania skargi do Sądu do dnia dzisiejszego, a także wyjaśnienia organu, opierające się na błędnym – zdaniem Sądu – stwierdzeniu, że Związek nie otrzymywał środków publicznych, Sąd uznał wniosek skarżącego za uzasadniony i nałożył na Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej grzywnę w wysokości 12000 zł.

Dodać należy, że przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w roku poprzednim (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2011 r., M.P. z 2012 r., poz. 63) wyniosło 3.399,52 zł (art. 154 § 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Z tych względów, na podstawie art. 55 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w pkt 1 sentencji.

O zwrocie kosztów postępowania w pkt 2 sentencji orzeczono na podstawie art. 200, art. 205 § 1 w zw. z art. 64 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Ewa Kowalska

specjalista