

Warszawa, 10 września 2012 r.

**Sąd Rejonowy  
Wydział Karny  
w Wołominie**

*za pośrednictwem*

**Prokuratora Rejonowego  
w Wołominie**

**Sygn. akt Prokuratury Rejonowej w Wołominie: 5 Ds. 696 /12**

**Zażalenie na postanowienie z dnia 29 sierpnia 2012 r.  
o umorzeniu dochodzenia w sprawie nieudostępniania informacji publicznej  
Dyrektora Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Tłuszczu  
tj. przestępstwo z art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji  
publicznej**

Na podstawie art. 306 § 1 KPK w zw. z art. 465 § 2 KPK:

1. Zaskarżamy powyższe postanowienie w całości.
2. Postanowieniu temu zarzucam:
  - obrazę przepisów postępowania, mogąca mieć wpływ na jego treść, a mianowicie błędne zastosowanie art. 17 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, poprzez uznanie, iż nie zachodzą znamiona czynu zabronionego,
  - obrazę przepisu prawa materialnego, tj. art. 23 ustawy z dnia 6 września 2008 r. o dostępie do informacji publicznej, poprzez nie dokonanie kwalifikacji czynu zgodnie z tym przepisem – w szczególności poprzez uznanie wyłącznie w oparciu o zeznania Henryka Wysockiego, iż:

- a) żądanie udostępnienia dokumentów związanych ze działalnością Centrum Kultury, Sportu, Rekreacji w Tłuszczu dotyczyło informacji przetworzonej mimo, **iż charakter tych dokumentów (faktury, rachunki, umowy) był identyczny jak żądany w tym czasie od Stowarzyszenia**, a zatem nie zachodziły znamiona czynu zabronionego,
- c) udostępnienie dokumentów (faktury, rachunki, umowy) z pozakreślonymi elementami podlegającymi udostępnieniu – tj. wyłączenie jawności wbrew art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a tym samym wydanie postanowienia umorzeniu dochodzenia wbrew art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podnosząc powyższe, wnosimy o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

### **Uzasadnienie**

#### **I.**

Pismem z dnia 23 stycznia 2012 r. Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich złożyło zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez Dyrektora Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Tłuszczu. Przedmiotem postępowania **był wniosek złożony przez Stowarzyszenie z dnia 5 stycznia 2012 r.** o udostępnienie informacji publicznej. W odpowiedzi na wniosek Dyrektor Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Tłuszczu poinformował Stowarzyszenie, że to żądanie dotyczy informacji publicznej przetworzonej, czyli określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. **Natomiast 20 stycznia 2012 r.** Dyrektor Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji złożył do Stowarzyszenia wnioski o udostępnienie dokumentów księgowych od Stowarzyszenia, przy czym żądał udostępnienia informacji prostej ***Mając na uwadze , że żądam informacji publicznej prostej, proszę o niezwłoczne jej udostępnienie.***

W tym miejscu przypomnieć należy, iż przedmiotowe wnioski dotyczyły tych samych, rodzajowo informacji publicznych, tj. faktur, rachunków, umów. Zupełnie niezrozumiałe są

złożone w toku postępowania zeznania przez Henryka Wysockiego, iż żądane od stowarzyszenia dokumenty powinny być w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie istnieje żaden przepis prawa nakazujący udostępnienia (obowiązkowego) takich dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej. Stowarzyszenie rzeczywiście udostępnia takie dokumenty w BIP jednakże w ramach dobrej praktyki. Ponadto na dzień złożenia wniosku przez Henryka Wysockiego takich dokumentów w BIP nie było.

**Nadto zauważyć należy, iż czynności podejmowane przez Stowarzyszenie w celu wykonania wniosku Henryka Wysockiego są identyczne jak w przypadku udostępnienia informacji przez Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji.**

Reasumując, niezrozumiałe są twierdzenia Henryka Wysockiego, ponieważ:

- udostępnienie dokumentów wymaga takich samych czynności, o czym pełniąc funkcję Dyrektora Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji wiedział,
- nie ma obowiązku ich udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej,
- przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (ani innych ustaw) nie stwarzają dla różnych kategorii podmiotów, różnych obowiązków udostępniania informacji publicznej.

Nie można twierdzić, iż był w błędzie co okoliczności, skoro kopiując wniosek Stowarzyszenia (co do zakresu informacji) wniósł o ich udostępnienie. Nie wiadomo jakie to okoliczności spowodowały, iż Henryk Wysocki kierując podmiotem zobowiązanym uznaje, iż udostępnienie faktury dotyczy informacji przetworzonej, a działając jako redaktor naczelny gazety wydawanej przez kierowany przez niego podmiot żąda informacji prostej. **Zatem w tym samym okresie czasowym co do tych samych okoliczności miał dwa odmienne przekonania.** Prokurator w żadnym razie nie wyjaśnił tych wątpliwości podnoszonych przez Stowarzyszenie w postępowaniu. W postanowieniu z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt V Kp 107/12, Sąd Rejonowy w Wołominie wskazał sposób postępowania w przedmiotowym postępowaniu. Jednakże, na co wyżej wskazujemy, dalej brakuje odpowiedzi na najważniejsze pytania, a przyjęcie samych twierdzeń i opowieści o postępowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej przez Henryka Wysockiego spowodowało wydanie błędnego rozstrzygnięcia przez

prokuratora. Nadmienić należy, iż w okresie jaki dotyczy postępowania Henryk Wysocki występował do wielu podmiotów (m. in. Stowarzyszenie Kastor, Stowarzyszenie Trenerów Organizacji Pozarządowych, Ośrodek Działań Ekologicznych „Źródła” i nasze Stowarzyszenie) o udostępnienie informacji publicznej i do każdego wskazywał, iż udostępnienie faktur, rachunków, umów dotyczy informacji prostej. **Tylko w tym okresie jedno żądanie dotyczyło informacji przetworzonej – właśnie wniosku złożonego do Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji.**

Również ważne są okoliczności postępowania Henryka Wysockiego jako dyrektora jednostki publicznej, w zakresie jawności. 24 stycznia 2012 r. zasygnalizowaliśmy Radzie Miasta w Tuszczu, iż Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji nie ma Biuletynu Informacji Publicznej, a nadto wprowadza niezgodny z prawem cennik w dostępie do informacji publicznej. Dopiero po tym Dyrektor Henryk Wysocki tworzy dla swojej jednostki obowiązkowy Biuletyn Informacji Publicznej. Dlatego też ważnym jest wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprzyjających postępowaniu Henryka Wysockiego.

## **II.**

Nadto czego prokurator nie zrobił to była analiza udostępnionych (ostatecznie) dokumentów przez Henryka Wysockiego. W udostępnionych dokumentach wybiórczo wyłączono jawności elementów dokumentów. Jakkolwiek Stowarzyszenie nie kwestionuje konieczności wyłączenia jawności niektórych elementów (np. pesel, numery rachunków) to wyłączenie danych (imienia i nazwiska, firm przedsiębiorców) w tych dokumentach stanowi przesłankę popełnienia przestępstwa z art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Identycznie o jawności osób podpisujących umowy Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 4 listopada 2011 r. sygn. akt V Ca 2086/11: *Przyjęcie odmiennego poglądu, uniemożliwiałoby kontrolę przez czynnik społeczny działalności m. st. Warszawy, w aspekcie podmiotów, które uzyskały przywilej zawarcia kontraktu z pozwanym i uzyskały prawo do wynagrodzenia z jego zasobów. (...) Fakt zawarcia przez (...) podmioty umów z m. st. Warszawa, wymienienia ich imion i nazwisk w kontraktach, nie czyni ich danych personalnych w postaci imion i nazwisk jako objętych sferą*

prywatności tychże osób a aspekcie powołanego art. 5.2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zwrócić również należy uwagę, iż przepisy ustawy o finansach publicznych przesadzają 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 postulatywna 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 szczególny charakter na co zwraca uwagę doktryna m. in. 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>.*

Powyższe wskazuje również na wagę udostępniania informacji publicznej odnośnie umów, rachunków, faktur – wraz z imionami i nazwiskami osób je zawierającymi.

Już sama treść art. 35 ustawy o finansach publicznych przesądza o jawności wnioskowanych przeze mnie umów. Natomiast czym innym jest ewentualne wyłączenie z tych umów treści prawnie chronionych. 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 publiczny* (Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 sierpnia 2012 r. znak RPO-710234-I/12/KM w sprawie jawności umów podpisanych przez gminę Warszawa).

Również co do jawności umów nie miał wątpliwości Naczelny Sąd Administracyjny wskazując m. in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11:

*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 1 ust 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jego błędną wykładnię stwierdzić należy, iż dokonując wykładni pojęcia informacji publicznej ujmuje się je szeroko. **W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i art. 61 Konstytucji RP informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź***

---

<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>

*gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2007 r., IV SA/Po 994/06, LEX nr 516637, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010r. IISAB/ Sz 7/10 LEX 668256 , wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10, LEX 745166). Z tego względu za błędną należało uznać wykładnię art.1 ust1 omawianej ustawy zaprezentowaną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej . (...)*

***Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań.***

*Podkreślić należy, iż pojęcie dokumentu urzędowego różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. Istotne znaczenie ma zatem nie to, czy dokument został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego w znaczeniu przepisów kodeksu karnego, lecz przede wszystkim to czy zawiera on informację publiczną.*

*Kryterium uzyskania dostępu do dokumentu jest zatem jedynie istnienie okoliczności wyłączających udostępnienie informacji, a nie jego kwalifikacja jako dokumentu urzędowego (por. postanowienie NSA z dnia 25 lipca 2002 r. sygn. II SA/Łd 951/02, wyroki NSA: z dnia 27 lutego 2003 r. sygn. II SAB 403/02, z dnia 16 października 2003 r. sygn. II SAB 194/03 i z dnia 11 lipca 2006 r. I OSK 1060/05, a także M. Jaśkowska "Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego", Toruń 2002 r.)*

Prokurator przyjął jedynie twierdzenia Henryka Wysockiego odnośnie postępowania z naszego wniosku i na tej podstawie umorzył postępowanie. Natomiast nie rozważył pozostałych aspektów stanu faktycznego, część dowodów pominął, a nadto nie wykonał czynności (w zakresie wyjaśnienia sprawy) wskazanych przez Sąd Rejonowy w Wołominie w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt V Kp 107/12.

Raz jeszcze wskazujemy, iż wskazówek dl przedmiotowego postępowania można poszukiwać w postanowieniu Sąd Najwyższego z dnia 20 lipca 2007 r., sygn. akt III KK 74/07:

*Na koniec wreszcie należy odnotować, że wśród okoliczności rozważanych przez Sąd Okręgowy znalazły się i takie, które można zaliczyć do zespołu określających motywację sprawcy. Tak bowiem trzeba traktować stosowne odniesienia do trudności interpretacyjnych przy stosowaniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (por. w tym miejscu choćby treść art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), jak również nawiązania do nieskrywanego konfliktu między oskarżycielem posiłkowym a oskarżonym, wynikającego z toczących się między nimi postępowań karnych, ale również i z postawy oskarżyciela wobec burmistrza, przejawianej także w trakcie toczącego się jeszcze procesu.*

W tym samym postanowieniu Sąd Najwyższy wskazuje:

*Przede wszystkim należy zauważyć, że ów przywoływany zakres i rodzaj nieudostępnionej w sprawie informacji publicznej, nie był, wbrew stanowisku skarżącego, płaszczyzną oceny rodzaju i charakteru naruszonego czynem dobra. Poza sporem wszak pozostaje, że przesłankę tę należy rozważać w kategoriach ogólnych, odnoszących się do wartości dobra chronionego prawem, które sprawca – swym konkretnym działaniem – naruszył. O ile więc w rozważanym wypadku chodzi o takie dobra – stanowiące fundament demokratycznego państwa prawnego (por. art. 4 i art. 61 Konstytucji RP) – jak prawo obywateli do informacji, jawność życia publicznego, przejrzystość działania organów władzy, możliwość sprawowania wobec nich społecznej kontroli (których naruszenie, choć uznawane za wielce naganne społecznie, wywołuje skutki właściwe dla występków zagrożonych stosunkowo niewysoką sankcją), o tyle zakres i rodzaj informacji publicznej, której oskarżony w niniejszej sprawie nie udzielił, został potraktowany w kategoriach oceny szkodliwości konkretnego zachowania sprawcy, godzącego w te dobra.*

---

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, iż postanowienie o umorzenia dochodzenia na zasadzie art. 17 § 1 pkt 2 nie jest zasadne, w związku z faktem wypełnienia normy prawnej



określonej w art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz nie zbadaniu i wyjaśnieniu wszystkich okoliczności. Wydane postanowienie jest przedwczesne.

W związku z tym zażalenie jest zasadne.