



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Danuta Kania

Sędzia WSA

Ewa Marcinkowska (spr.)

Sędzia WSA

Andrzej Góraj

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 10 czerwca 2021 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w
Warszawie
na bezczynność Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 9 września 2020 r. o udostępnienie
informacji publicznej

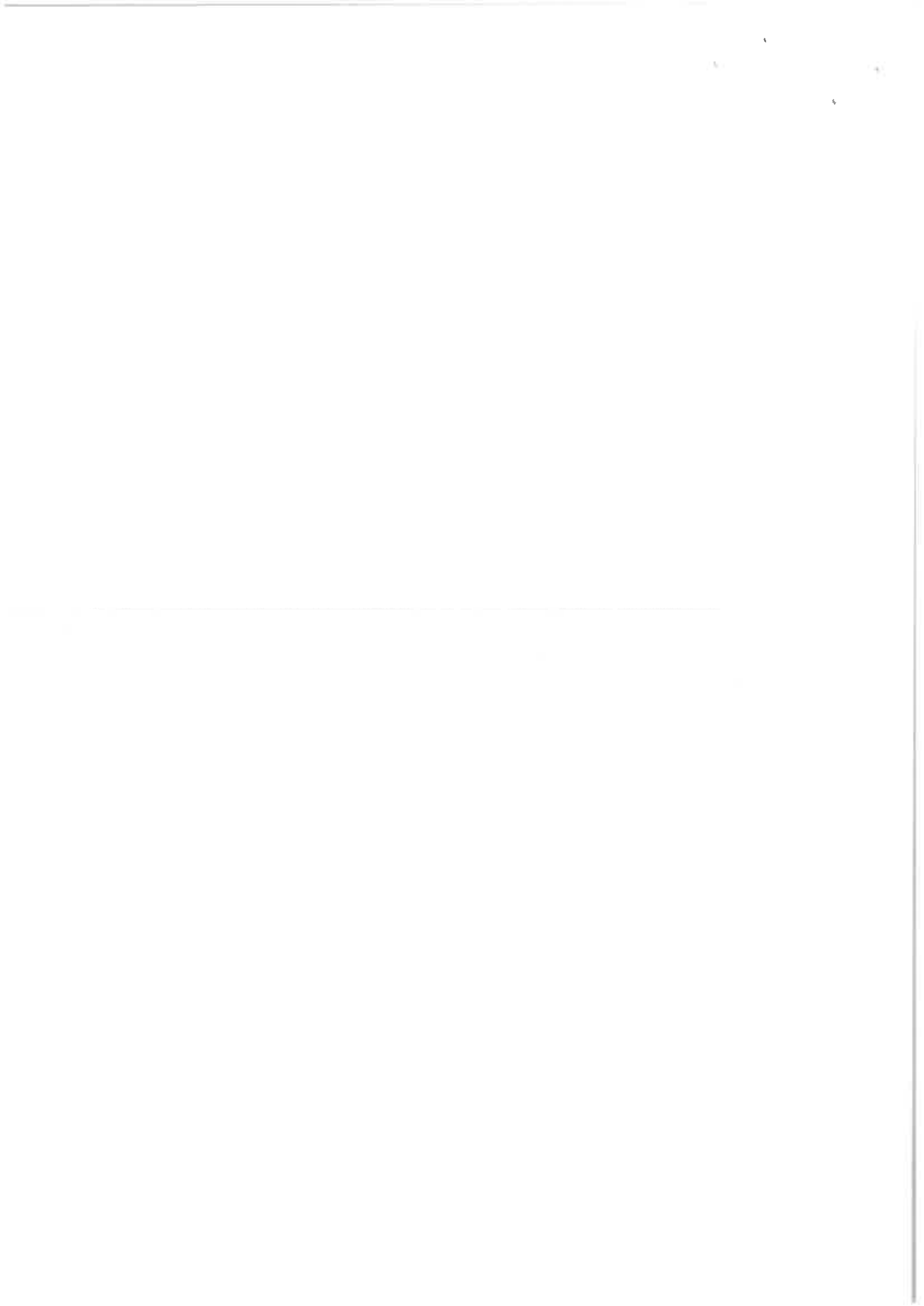
1. zobowiązuje Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej do rozpoznania punktu 3 wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 9 września 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. zasądza od Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Rucinski (Przewodniczący)

Andrzej Góraj



UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie wnioskiem z dnia 9 września 2020 r., przesłanym pocztą elektroniczną, zwróciło się do Polskiego Związku Piłki Nożnej, na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- 1) wynagrodzeń wypłaconych członkom Zarządu, z podziałem na imię/nazwisko i funkcję oraz miesiąc, począwszy od początku aktualnej kadencji członków obecnego Zarządu;
- 2) nagród, wypłaconych członkom aktualnego Zarządu, od początku ich kadencji, z podziałem na imię/nazwisko i funkcję oraz miesiąc, a także uzasadnienie wypłaconej nagrody;
- 3) kwot, wypłaconych w ramach podróży służbowych (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) pracownikom PZPN, wraz z fakturami i rachunkami, dokumentującymi te kwoty.

We wniosku zwrócono się jednocześnie o przekazanie wnioskowanych informacji na podany adres poczty elektronicznej.

W kolejnej korespondencji z dnia 24 września 2020 r., przesłanej pocztą elektroniczną, Stowarzyszenie przypomniało PZNP o złożonym wniosku wnosząc o niezwłoczne przesłanie odpowiedzi.

W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej PZPN w piśmie z dnia 24 września 2020 r., przesłanym pocztą elektroniczną, poinformował Stowarzyszenie, że nie znajduje podstaw prawnych do przekazania tego rodzaju informacji, gdyż nie stanowią one informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej – zwanej dalej u.d.i.p., stąd też nie podlegają udostępnieniu w trybie w niej przewidzianym. Powołując treść art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji RP PZNP wyjaśnił, że 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. Tymczasem PZPN jest stowarzyszeniem będącym prywatnoprawną organizacją, działającą na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468, 1495, 2251, z późn. zm.), jak też ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 713 z późn. zm.), a informacje dotyczące: wynagrodzeń i nagród wypłaconych członkom Zarządu oraz kwot wypłaconych w ramach podróży służbowych pracownikom PZPN, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. Wskazano ponadto na treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ograniczającego obowiązek ewentualnego ujawnienia informacji z uwagi na ochronę prywatności.

Wyjaśniono jednocześnie, że PZPN w oparciu o przepisy u.d.i.p. mógłby być co najwyżej zobowiązany do udostępnienia informacji o źródłach, wielkości, czy sposobie wykorzystania (wydatkowania) pozyskanych dotacji publicznych, gdyż jedynie tego rodzaju informacje pozostawać będą w związku z wydatkowaniem przez PZPN środków publicznych i wykonywaniem zleconych przez podmiot przekazujący dotacje zadań publicznych.

W piśmie z dnia 9 listopada 2020 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 9 września 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit f u.d.i.p., w zakresie, w jakim przepisy te określają zakres przedmiotowy informacji publicznej oraz termin na jej udostępnienie, poprzez błędne zastosowanie, polegające na uznaniu, że informacje objęte wnioskiem z dnia 9 września 2020 r. nie stanowią informacji publicznych oraz informacji o działalności podmiotu wykonującego zadania publiczne.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wniosło o:

- 1) zobowiązanie Prezesa PZPN do rozpatrzenia wniosku z dnia 9 września 2020 r.;
- 2) orzeczenie, że organ dopuścił się bezczynności;
- 3) zasądzenie od Prezesa PZPN zwrotu kosztów postępowania wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie podniosło, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Prezes PZPN jako podmiot reprezentujący inne osoby lub jednostki organizacyjne, który wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym zobowiązany jest do udostępniania informacji publicznych. Stowarzyszenie podkreśliło jednocześnie, że zgodnie z art. 12 Statutu PZPN, do związku należy m.in. opracowywanie kierunków rozwoju piłki nożnej w kraju, kierowanie i koordynowanie całokształtem działań związanych z uprawianiem i promocją piłki nożnej w Polsce, organizowanie i prowadzenie ogólnokrajowego systemu rozgrywek mistrzowskich i pucharowych we wszystkich kategoriach wiekowych, w tym także wśród kobiet, dla wyłonienia Mistrza Polski, zdobywcy Pucharu Polski, Pucharu Ligi oraz Superpucharu, a także zawodów międzypaństwowych i międzynarodowych, czy opracowywanie i wydawanie przepisów, regulaminów i zasad przeprowadzania zawodów mistrzowskich, pucharowych i innych organizowanych przez PZPN na szczeblu centralnym i Wojewódzkie Związki Piłki Nożnej na terenie ich działania. Zaznaczyło też, że wskazanych w art. 12 Statutu PZPN zadań Związku jest zdecydowanie więcej, jednak już te przytoczone pozwalają stwierdzić, że PZPN jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, a zatem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej.

W ocenie Stowarzyszenia informacje objęte wnioskiem mieszczą się w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit f u.d.i.p., gdyż dotyczą dysponowania majątkiem PZPN.

Odnosząc się do prywatnego charakteru PZPN Stowarzyszenie podniosło, że zgodnie art. 76 § 1 Statutu PZPN, majątek Związku stanowią nieruchomości, ruchomości, fundusze, papiery wartościowe i pieniądze, a na fundusze składają się m.in. dotacje, subwencje, darowizny, środki pochodzące z fundacji oraz innych źródeł. Stowarzyszenie podkreśliło, że PZPN jest beneficjentem licznych dotacji przyznawanych ze środków publicznych, co potwierdzono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2020 r. (I OSK 830/18). W związku z tym nie sposób uznać, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej.

Stowarzyszenie zaznaczyło jednocześnie, że nie do pogodzenia jest stwierdzenie, że dana informacja nie stanowi informacji publicznej i korzysta przy tym z przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej. Aby w ogóle rozważyć zastosowanie przesłanek ograniczających prawo dostępu do informacji publicznej, określone w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (na który powołano się w odpowiedzi na wniosek z

dnia 24 września 2020 r.), konieczne jest stwierdzenie, że wniosek dotyczy informacji publicznej - co organ kwestionuje.

PZPN, reprezentowany przez pełnomocnika, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie w całości, przeprowadzenie w niniejszej sprawie rozprawy i rozpatrzenie skargi na rozprawie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Uzasadniając powyższe stanowisko pełnomocnik zaznaczył, że PZPN nie otrzymał osobno pierwszej wiadomości e-mail zawierającej wniosek Stowarzyszenia z dnia 9 września 2020 r., a jedynie wraz z kolejną wiadomością e-mail od Stowarzyszenia - z dnia 24 września 2020 r.

Odnosząc się do zarzutów skargi pełnomocnik PZPN podtrzymał w całości stanowisko wyrażone w mailowej odpowiedzi z dnia 25 września 2020 r. Dodatkowo wskazał, że Stowarzyszenie w żaden sposób nie wykazało tego, że PZPN jest osobą prawną, która wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym i z tych względów można by go kwalifikować jako podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Zdaniem pełnomocnika organu przytoczony w tym kontekście w skardze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2003 r. (sygn. akt II SAB 91/03) wydany został w zupełnie innym stanie prawnym (w tym przed wejściem w życie ustawy o sporcie, regulującej status prawny PZPN) i odnosi się do stowarzyszenia zajmującego się ochroną środowiska naturalnego, a nie polskiego związku sportowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1133, z późn. zm.)

Z kolei przywołany w skardze wyrok NSA z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt I OSK 830/18 dotyczył budżetu/planu finansowego PZPN, w kontekście otrzymywania przez Związek dotacji publicznych. Nie ma więc on nic wspólnego ze stanem faktycznym niniejszej sprawy i wnioskiem Stowarzyszenia, który nie odnosi się do takich wydatków ponoszonych przez PZPN, które byłyby finansowane ze środków publicznych. Z tego względu nie można łączyć tych dwóch kwestii i automatycznie, w każdym przypadku kwalifikować Związek jako podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej.

Pełnomocnik organu wyjaśnił, że jako polski związek sportowy w rozumieniu przepisów ustawy o sporcie - PZPN nie jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, lecz prywatnoprawną organizacją (krajową federacją sportową)

organizującą i prowadzącą współzawodnictwo sportowe w piłce nożnej, której ustawodawca przyznał w art. 13 ustawy o sporcie określone prawa wyłączne (zakres tego ustawowego monopolu polskiego związku sportowego rozciąga się na: organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; ustanawianie i realizację reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek; powoływanie kadry narodowej oraz przygotowywanie jej do uczestnictwa w określonych imprezach; reprezentowanie danej dyscypliny sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych.). Podkreślił jednocześnie, że prawodawca nie przewidział dla polskich związków sportowych żadnych obowiązkowych, ustawowych zadań publicznych do zrealizowania, zatem każdy polski związek sportowy jest autonomiczną, prywatnoprawną organizacją społeczną o charakterze stowarzyszenia. Przy analizie charakteru polskiego związku sportowego należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy sprawami prywatnoprawnej organizacji, a zagadnieniami dotyczącymi spraw publicznych. W tym kontekście trzeba mieć na uwadze również i to, że od 2010 r. - pod rządami przepisów ustawy o sporcie, polskie związki sportowe nie realizują powierzonych im przez państwo zadań publicznych – jak miało to miejsce na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym; Dz. U. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.). Pełnomocnik organu wyjaśnił dalej, że art. 12 ust. 1 tej ustawy definiował katalog ustawowych „zadań” tego rodzaju podmiotów. Aktualne rozwiązania prawne, zakładające przyznanie im praw (uprawnień z których mogą skorzystać i to w sferze prywatnoprawnej), a nie zadań (obowiązków, z których część należała do sfery publicznej i stanowiła de facto zadania zlecone przez państwo, a brak ich realizacji mógł skutkować nawet cofnięciem zgody na utworzenia polskiego związku sportowego - zob. art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o sporcie kwalifikowanym). Obecnie wdrożono więc zupełnie odmienną koncepcję i przewidziano inny status prawny oraz model funkcjonowania polskich związków sportowych (nie można bowiem utożsamiać prawa, uprawnienia, kompetencji do dokonywania określonych czynności z zadaniem, czyli obowiązkiem dokonania określonych czynności, osiągnięcia wyznaczonego celu). To zaś nie pozwala na generalizowanie i automatyczne kwalifikowanie wszystkich polskich związków sportowych jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej tylko z uwagi na ich właśnie taką ich formę prawną i szczególny status normatywny.

Powołując przepisy u.d.i.p oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące Polskiego Związku Łowieckiego (z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt I OSK 1928/14 oraz z dnia 24 maja 2019 r. sygn. akt I OSK 2551/17) pełnomocnik wywiódł, że tylko część działalności polskiego związku sportowego (np. PZPN) może w określonej, konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej mieć charakter publiczny, względnie dotyczyć gospodarowania mieniem publicznym, a w związku tym może podlegać ujawnieniu. Pozostałe jednak czynności i działalność polskiego związku sportowego (np. PZPN) nie odnoszą się do wykonywanych zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym. Pełnomocnik organu podkreślił zatem, że wniosek Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznych odnosił się właśnie do tej sfery działalności PZPN, która nie ma nic wspólnego z wykonywaniem zadań publicznych lub gospodarowaniem mieniem publicznym, zatem odmowa udostępnienia żądanych informacji jest uzasadniona.

Nadto, pełnomocnik podniósł, że w punkcie 3 wniosku z dnia 9 września 2020 r. Stowarzyszenie nie wskazało okresu, którego informacje mają dotyczyć, zatem nie można określić, czy wnioskodawca oczekuje wszelkich tego rodzaju informacji, czy tylko za jakiś konkretny czas.

Pełnomocnik organu wyjaśnił też, że nawet gdyby zapytanie Stowarzyszenia dotyczyło informacji publicznej, to nie można pomijać treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Członkowie Zarządu PZPN nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, więc korzystają z prawa do ochrony ich dobra osobistego - prywatności. Prawo do prywatności obejmuje zaś m.in. okoliczności dotyczące stanu majątkowego i dochodów danej osoby.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej: „P.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

W myśl natomiast art. 119 pkt 4 i art. 120 P.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub

przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania. Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

Jak stanowi art. 149 § 1 P.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4: (1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, (2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, (3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a). Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (§ 1b). W myśl art. 149 § 2 P.p.s.a., sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Przepisy P.p.s.a nie definiują pojęcia bezczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-

Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 109).

W przypadku złożenia skargi na beczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem sądu administracyjnego jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwrócił się skarżący, był obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz, że żądana przez skarżącego informacja miała charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi beczynność.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 sierpnia 2020 r. sygn. akt I OSK 158/20 (publ. CBOSA) stwierdził, że „polski związek sportowy należy uznać za szczególny rodzaj organizacji społecznej (tj. trwałego zrzeszenia osób fizycznych lub osób prawnych, które są związane wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzącego w skład aparatu państwowego i niebędącego jednocześnie spółką prywatną), działającej 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 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1133), nie ograniczają przy tym znacząco

sfery samorządności (samodzielności, autonomii) polskich związków sportowych w porównaniu ze „zwykłymi” stowarzyszeniami. W konsekwencji tworzenie polskich związków sportowych stanowi przejaw konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 12 i 58 Konstytucji RP; wolność zrzeszania znajduje oparcie także w licznych aktach prawa międzynarodowego i wspólnotowego), która jest realizowana zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym i może podlegać wyłącznie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez przepisy rangi ustawowej, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób (art. 1 ust. 1 i 2 Prawa o stowarzyszeniach). Jako organizacje społeczne, do których stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, polskie związki sportowe mają prawo wypowiedania się w sprawach publicznych, w szczególności związanych z przedmiotem i celami ich działalności (art. 1 ust. 3 Prawa o stowarzyszeniach).”

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, polski związek sportowy, jakim jest Polski Związek Piłki Nożnej, może być utworzony w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie. Utworzenie polskiego związku sportowego przez związek sportowy wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 7 ust. 2). W sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie do polskiego związku sportowego stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (art. 7 ust. 3).

W myśl art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie, polski związek sportowy ma wyłączne prawo do: (1) organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; (2) ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek, z wyjątkiem reguł dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie; (3) powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy; (4) reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ww. ustawy, nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje minister właściwy do spraw kultury fizycznej, m. in. przez kontrolę polskiego związku sportowego (ust. 3 pkt 2), której zakresem objęta jest działalność polskiego związku sportowego pod względem zgodności z przepisami prawa, postanowieniami statutu oraz postanowieniami regulaminów tego

związku (ust. 4). Zatwierdza on też w drodze decyzji statut polskiego związku sportowego oraz jego zmiany (art. 21 ust. 1).

Ponadto przepisy Rozdziału 6 ustawy o sporcie, zatytułowanego „Wspieranie sportu przez organy władzy publicznej”, stanowią m.in., że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego (art. 27 ust. 1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka zamierza osiągnąć (art. 27 ust. 2).

Stosownie natomiast do treści art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie, minister właściwy do spraw kultury fizycznej może dofinansowywać uprawianie lub organizowanie sportu oraz jego promocję. Tenże minister, w myśl art. 29 ust. 7 ww. ustawy, w zakresie dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy, może zlecać polskiemu związkowi sportowemu, Polskiemu Komitetowi Olimpijskiemu i Polskiemu Komitetowi Paraolimpijskiemu realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, 1570 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 284). Przepisy art. 47 i art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z kolei z art. 11 § 1 Statutu PZPN celem tego Związku jest m. in. stałe doskonalenie gry w piłkę nożną oraz jej promowanie, regulowanie i kontrolowanie na terytorium Polski z uwzględnieniem zasad fair play oraz jej wartości integracyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i humanitarnych, w szczególności za pomocą programów rozwojowych oraz programów opracowywanych dla młodych zawodników (pkt 1); organizowanie rozgrywek piłki nożnej, we wszystkich jej postaciach na poziomie krajowym, przez dokładne określenie, odpowiednio do potrzeb, zakresów uprawnień, przekazanych właściwym ligom piłkarskim (pkt 2); zarządzanie międzynarodowymi relacjami sportowymi, związanymi z piłką nożną, we wszystkich jej postaciach (pkt 8); pełnienie roli gospodarza rozgrywek na poziomie międzynarodowym oraz na różnych poziomach krajowych (pkt 9). Stosownie zaś do art. 76 § 1 Statutu PZPN, majątek PZPN stanowią nieruchomości, ruchomości, fundusze, papiery wartościowe i pieniądze, a na fundusze PZPN składają się m. in.

dotacje, subwencje, darowizny, środki pochodzące z fundacji oraz innych źródeł (art. 76 § 2 pkt 6 Statutu).

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że Polski Związek Piłki Nożnej jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Jak wskazuje natomiast utrwalone orzecznictwo sądownoadministracyjne, podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej tylko wtedy, gdy informacja ta ma związek z wykonywaniem zadania publicznego. Nie można przyjmować, że jeśli taki podmiot wykonuje zadania publiczne, to jest zawsze zobowiązany do udostępnienia informacji. Jeśli informacja nie dotyczy wykonywanych przezeń zadań publicznych, to w konsekwencji, jednocześnie, określony podmiot nie występuje w roli podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej" (zob. wyrok NSA z 27 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2917/15, wyrok NSA z dnia 13.02.2019 r. sygn. akt I OSK 242/17 - publ. CBOSA).

Z powyższego wynika, że Polski Związek Piłki Nożnej jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej ale tylko w takim zakresie, w jakim wykonuje zadania publiczne oraz dysponuje środkami publicznymi, a więc w zakresie rozliczania dofinansowania lub wykonywania zadań zleconych lub finansowanych (nawet częściowo) ze środków publicznych.

W ocenie Sądu, w świetle powyższych uwag, uzasadnione jest stanowisko PZPN, że żądana w punktach 1 i 2 wniosku informacja, dotycząca wynagrodzeń oraz nagród wypłaconych członkom obecnego Zarządu Związku od początku ich kadencji, nie posiada waloru informacji publicznej. Nie mieści się bowiem w pojęciu sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Żądane przez skarżące Stowarzyszenie informacje w punktach 1 i 2 wniosku nie dotyczą realizacji celów PZPN o charakterze publicznym, ani też wykonywania zadań zleconych lub finansowanych ze środków publicznych. W tym bowiem zakresie (środków na wynagrodzenia oraz nagrody dla członków zarządu) PZPN nie otrzymuje środków publicznych. Wnioskowane w tym zakresie informacje odnoszą się do wewnętrznych spraw organizacyjnych PZPN jako związku sportowego i nie pozostają w sferze publicznoprawnej. Dlatego też w tym zakresie sąd skargę oddalił.

Odnosnie natomiast informacji żądanej w punkcie 3 wniosku w zakresie kwot wypłaconych w ramach podróży służbowych (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) pracownikom PZPN, wraz z fakturami i rachunkami, należy przede

wszystkim zwrócić uwagę, że we wniosku nie określono jakiego czasookresu dotyczy żądanie wniosku. Nie można jednak w ocenie Sądu wykluczyć, że pracownicy PZPN odbywali jakieś podróże służbowe (zarówno krajowe jak i zagraniczne) w ramach realizacji przez Związek zadań zleconych, które były finansowane ze środków publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., zobowiązał Prezesa PZPN do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia w zakresie żądania zawartego w punkcie 3 wniosku.

Organ rozpoznając wniosek w tym zakresie, kierując się przedstawionymi powyżej wskazówkami Sądu, powinien w pierwszej kolejności wezwać Stowarzyszenie do sprecyzowania jakiego okresu dotyczy żądanie udostępnienia informacji o kwotach wypłaconych w ramach podróży służbowych (zarówno krajowych, jak i zagranicznych) pracownikom PZPN. Następnie zaś ustalić, czy we wskazanym przez Stowarzyszenie okresie pracownicy PZPN odbywali podróże służbowe w ramach realizacji przez Związek zadań zleconych, które były finansowane ze środków publicznych. Jeżeli pracownicy PZPN we wskazanym okresie nie odbywali takich podróży, to powinien poinformować o tym wnioskodawcę. W przypadku natomiast, gdy określony przez Stowarzyszenie czasookres dotyczący podróży służbowych odbywanych przez pracowników PZPN będzie bardzo długi i obejmował będzie wiele lat, organ powinien rozważyć, czy żądane informacje stanowią informację prostą, czy przetworzoną, a zatem, czy zachodzi potrzeba wykazania przez wnioskodawcę, że ich uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Ewentualna odmowa udostępnienia informacji publicznej w tym zakresie, z uwagi na ochronę prywatności osób fizycznych, powinna natomiast znaleźć odzwierciedlenie w stosownej decyzji, wydanej w trybie art. 16 w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Organ powinien przy tym wziąć pod uwagę, że na gruncie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. przyjęto w orzecznictwie sądowym, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc wszystkie te przypadki, w których ma dojść do podjęcia przez organ aktu administracyjnego, w tym zwłaszcza kwalifikowanego, jakim jest decyzja administracyjna, bezwzględnie wymagać będą własnoręcznego podpisu wnioskodawcy (podpisu elektronicznego) na wniosku o udostępnienie informacji

publicznej, a jego brak winien być usuwany w postępowaniu naprawczym, regulowanym w art. 64 § 2 K.p.a.

Sąd uznał jednocześnie, że zaistniała beczynność organu w zakresie rozpoznania punktu 3 wniosku nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Istotą rażącego naruszenia prawa jest pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości oczywistość stwierdzonego naruszenia. Tymczasem regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie ich mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa jest bowiem postacią kwalifikowaną naruszenia prawa i powinno być interpretowane ściśle. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia, "rażące" to "ponad miarę", "niewątpliwe", "wyraźne", "oczywiste". Ocena, czy mamy do czynienia z rażącą postacią beczynności, powinna być dokonywana w powiązaniu z okolicznościami sprawy, rozpatrywanej indywidualnie. W niniejszej sprawie beczynność organu nie polegała na jego milczeniu wobec wniosku skarżącego, ale była konsekwencją niewłaściwej interpretacji przepisów u.d.i.p. Nie można zatem uznać, że stwierdzona beczynność w zakresie rozpoznania punktu 3 wniosku informacyjnego w sposób rażący uchybia przepisom tej ustawy.

W świetle powyższych ustaleń, nie zachodziły też przesłanki do wymierzenia organowi grzywny.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a P.p.s.a., orzekł jak w punktach 1 i 2 sentencji wyroku. Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 P.p.s.a., jak w punkcie 3 sentencji wyroku. O zwrocie kosztów postępowania, obejmujących uiszczony wpis sądowy w wysokości 100 zł, Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 P.p.s.a., jak w punkcie 4 sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Rusinowicz-Bortowski

skłonił do podpisania

521

568277

Poczta Polska
Opłata pobrana _____ zł _____ gr

2021



R

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie Ursynowska 22/2 02-605 Warszawa 02.07.2021

II SAB/Wa 770/20
603639 02.07.2021 03 POLECONA.ZPO
 02.07.2021

07.07.21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
Wydział II
ul. Jasna 2/4
00-013 WARSZAWA

WARSAWA
05 07 2021
OPŁATA POBRANA
TAXE RECUE-POLGNE
*Wpłata z Poczty Polska SA
ID Nr 405395W