



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 30 czerwca 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Eugeniusz Wasilewski

Sędziowie WSA

Andrzej Kołodziej (spr.)

Janusz Walawski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 30 czerwca 2016 r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą  
w Warszawie  
na bezczynność partii Prawo i Sprawiedliwość  
w przedmiocie dostępu do informacji publicznej

- 1. zobowiązuje partię Prawo i Sprawiedliwość do rozpatrzenia wniosku skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 13 maja 2013 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.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Dorota Wiatkowska  
starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

W odpowiedzi na wniosek Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (zwane dalej „Stowarzyszeniem”) z dnia 13 maja 2013 r., zgłoszony w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782); powoływanej dalej jako „u.d.i.p.”, za pośrednictwem poczty elektronicznej, partia Prawo i Sprawiedliwość pismem z dnia 22 maja 2013 r. odmówiła wnioskodawcy dostępu do informacji, wskazując, że umowy zawarte z mecenasem Rafałem Rogalskim są dokumentami prywatnymi w związku z czym nie podlegają rygorowi z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., który przyznaje prawo wglądu wyłącznie do dokumentów urzędowych.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2016 r. Stowarzyszenie zarzuciło partii Prawo i Sprawiedliwość bezczynność polegającą na nieudostępnieniu na wniosek z dnia 13 maja 2013 r. informacji publicznej, poprzez naruszenie:

- art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP” w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną gwarancję prawa do informacji publicznej przez nieuprawnione ograniczenie tego prawa,
- art. 61 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim przepis ten stanowi, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów przez nieuprawnione ograniczenie dostępu do dokumentów na kanwie niniejszej ustawy,
- art. 13 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, poprzez niezatawienie wniosku z dnia 13 maja 2013 r.

W związku z powyższym wniosło o stwierdzenie bezczynności i zobowiązanie partii Prawo i Sprawiedliwość do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Stowarzyszenie wskazało, że z całokształtu norm konstytucyjnych, zwłaszcza art. 11 ust. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP można wyprowadzić zasadę jawności działania partii politycznych, która odnosi się nie tylko do jawności finansów, ale także całej działalności partii.

Strona skarżąca stwierdziła, że błędne jest stanowisko partii Prawo i Sprawiedliwość, aby umowa cywilnoprawna zawierana przez partię polityczną nie stanowiła informacji publicznej. Bez wątplenia dotyczy ona spraw publicznych, bowiem jest

związana z funkcjonowaniem partii politycznej. Konstytucja RP kładzie nacisk na to, że partie polityczne działają w sferze publicznej w związku z czym ich cel oraz działalność odnosi się do spraw publicznych. Stowarzyszenie podkreśliło, że partie polityczne w Polsce w znacznym stopniu korzystają ze środków publicznych, które są im przekazywane z budżetu państwa, a więc także z tego powodu informacje, które dotyczą działalności partii zawierają się w pojęciu informacji publicznej ze względu na swoją naturę.

Za bezpodstawne uznano także argumentację partii Prawo i Sprawiedliwość, jakoby prawo do informacji publicznej obejmowało swym zakresem przedmiotowym jedynie dokumenty urzędowe. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. stanowi o uprawnieniu do wglądu do dokumentów urzędowych przy czym w żaden sposób nie ogranicza to uprawnienia do uzyskiwania informacji publicznej, w tym na wniosek zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 633/14 zaznaczyło, że na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji publicznej za dokument należy uznać każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowaną i zobjektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać m.in. formę papierową, elektroniczną, cyfrową.

W odpowiedzi na skargę partia Prawo i Sprawiedliwość wniosło o oddalenie skargi. Wskazało, że w żadnym aspekcie nie kwestionuje podlegania partii politycznej reżimowi u.d.i.p. i zobowiązania partii do udostępnienia informacji mającej walor informacji publicznej, będącej w jej posiadaniu. Nieuprawnione jest jednak twierdzenie Stowarzyszenia, aby cała działalność partii politycznych została oparta na zasadzie jawności. Partie polityczne są zobowiązane udostępnić tylko te informacje, które odnoszą się do spraw publicznych. W jej ocenie nie każdy aspekt działalności partii politycznych nosi znamiona „publiczności”, a odmienne rozumienie sprawy wypacza konstytucyjną zasadę i sens pluralizmu politycznego oraz stwarza zagrożenie dla wolności działalności partii politycznych.

Podkreśliła, że nie sposób przypisać umowom cywilnoprawnym, zawierany przez partie polityczne z prawnikami, na okoliczność sporządzania opinii prawnych czy też reprezentacji procesowej, przymiotu sprawy publicznej. Każda partia polityczna ma prawo współpracować z profesjonalnymi służbami prawnymi na zasadzie swobody zawierania kontraktów cywilnoprawnych, a także ma prawo do zachowania w tajemnicy aspektów dotyczących ich wewnętrznych decyzji, kształtowania polityki, organizacji, linii programowych i ideowych, a także koncepcji, strategii i taktyki politycznej.

Zaznaczyło, że skoro analiza przepisu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że osoba składająca oświadczenia woli w imieniu partii Prawo i Sprawiedliwość, działającej jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, nigdy nie będzie działała jako funkcjonariusz publiczny podpisujący dokument w ramach jego kompetencji, to umowy cywilnoprawne zawierane przez partię polityczną nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu przepisów u.d.i.p. i nie podlegają obowiązkowi udostępnienia ich do wglądu.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2016 r. Stowarzyszenie podtrzymało skargę.

### **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 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta z mocy art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718); zwanej dalej P.p.s.a. obejmuje również bezczynność organów.

Oceniając skargę pod tym względem zasługuje ona na uwzględnienie.

Aby Sąd mógł ocenić, czy adresat wniosku o udostępnienie danej informacji pozostaje w bezczynności, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy żądana informacja jest informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p. oraz czy adresat wniosku jest podmiotem zobowiązanym na kanwie tej ustawy.

W Rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, wśród wolności i praw politycznych zostało wymienione w art. 61 ust. 1 prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Natomiast w ust. 2 ww. przepisu przewidziano, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Jednocześnie w myśl przepisu art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Ustawą, o której mowa w tym przepisie jest u.d.i.p., która w art.

1 ust. 1 stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Natomiast art. 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, nie tworząc zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji posiadających przymiot informacji publicznej.

Mając na względzie wskazane regulacje Sąd podziela w pełni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02 (publ. LexPolonica 361165), w świetle którego informacją publiczną w rozumieniu ustawy 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.

Musi ona przy tym dotyczyć sfery istniejących już danych i faktów i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli tylko dotyczy „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Za informację publiczną uznaje się zatem m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne bądź funkcje publiczne. Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez te podmioty wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą bezpośrednio od nich.

W doktrynie wyrażany jest ponadto pogląd, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Przy czym pojęcie „dokumentu” należy rozumieć w szerokim tego słowa znaczeniu prawa do informacji publicznej. Na potrzeby konstytucyjnego prawa do informacji publicznej za „dokument w ogólności” należy uznać każdą informację o działalności władzy publicznej lub o sprawach publicznych, wysłowioną i zobiektywizowaną na jakimś nośniku i najczęściej przybierającą postać pisemną. W najszerszym rozumieniu dokumentem będzie każdy nośnik danych, który może przybrać m.in. formę papierową, elektroniczną, cyfrową (w. Sokolewicz, L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz., Warszawa 2005 r., tom .IV, s. 35).

Do grona podmiotów, które mogą być zobowiązane do udostępnienia informacji publicznych należy także zaliczyć związki zawodowe oraz partie polityczne (por. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 30). Na poparcie powyższej tezy można posłużyć się zasadą wynikającą z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP - jawności finansowania partii politycznych. Powtórzenie tego przepisu stanowi art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r.

o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. nr 155, poz. 924). Formułuje on zasadę jawności finansów partii, odnosząc ją jedynie do źródeł finansowania. Z zasady tej wynika zakaz utajniania finansów partyjnych oraz odpowiadający mu nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności partii. Jawność finansowania działalności partyjnej traktowana jest jako instrument zwalczania korupcji i innych negatywnych zjawisk, stwarzających zagrożenia dla stabilności politycznej państwa i demokratycznej gry wyborczej. Partie są zatem zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania.

Zauważyć należy, że w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12 (OTK-A 2012/7/82, Dz.U.2012/849) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż celem partii politycznych jest realizacja funkcji polegających na wpływniu na kształt polityki państwowej, w tym także funkcji uczestniczenia w rządzeniu, przy czym funkcje te w przeważającej mierze są realizowane dzięki wykorzystywaniu budżetowych środków finansowych. Analizując zagrożenia wynikające z prowadzenia przez partie polityczne działalności gospodarczej Trybunał podkreślił znaczenie przejrzystości finansów partii politycznych w demokratycznym państwie prawa. Zdaniem Trybunału, w skrajnym przypadku brak tej przejrzystości stwarzałby zagrożenie dla realizacji wspomnianych wyżej, ważnych funkcji w systemie politycznym, mógłby ponadto prowadzić do załatwiania prywatnych spraw przy pomocy publicznych pieniędzy. Wprowadzanie ograniczeń jawności w omawianym zakresie prowadziłoby do ograniczenia przejrzystości finansów partii, mogłoby zatem powodować wspomniane negatywne konsekwencje.

Biorąc pod uwagę podstawy działania partii politycznych, należy uznać za słuszne i pożądane, aby obywatele mieli dostęp do informacji dotyczących finansów partii politycznych. Stanowisko takie wynika w szczególności z faktu, że zasoby pieniężne poszczególnych ugrupowań składają się w znacznej mierze ze środków publicznych (subwencji lub dotacji, kreowanych m.in. z wpływów podatkowych). Uwaga ta dotyczy zwłaszcza partii wchodzących do parlamentu. Tym samym obywatele, którzy co najmniej w sposób pośredni (poprzez płacenie podatków) umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych ugrupowań, powinni mieć prawo do weryfikacji, źródeł i sposobów gromadzenia oraz wydatkowania pieniędzy.

W obecnym systemie prawnym, uprawnienie do pozyskania tego typu informacji można wywieść z przepisów u.d.i.p. (por. M. Bidziński, *Jawność finansowania partii politycznych* Analiza porównawcza /w:/ Obywatelskie prawo do informacji, pod red. Teresy Gradockiej, Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 192).

W tym kontekście bez znaczenia pozostaje okoliczność, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. odsyła jedynie do art. 4 ust. 1 tej ustawy, a nie do jej art. 4 ust. 2, który

wymienia związki zawodowe i ich organizacje i partie polityczne, skoro zagadnienie jawności działania tych podmiotów zostało unormowane w odrębnych aktach prawnych.

Zagadnienie związania partii politycznych obowiązkami informacyjnymi, wynikającymi z przepisów u.d.i.p. rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt. I OSK 513/13, dostępny w internetowej bazie orzeczeń <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że ustawodawca obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez partie polityczne zawarł w art. 4 ust. 2 ustawy. Przepis art. 1 u.d.i.p. wprowadza ogólną zasadę uznającą każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie przewidzianym tą ustawą.

Natomiast art. 6 wymienia niektóre kategorie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, nie tworząc zamkniętego katalogu, a tym samym legalnej definicji tego pojęcia. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wymienia rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. W judykaturze i doktrynie utrwalił się pogląd, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej.

Nie budzi zatem wątpliwości, że każda partia spełnia funkcje publiczne.

Skoro zatem działalność partii politycznych, w tym zwłaszcza dotacje budżetowe, może stanowić przedmiot informacji publicznej, tym samym żądana przez Stowarzyszenie informacja w zakresie umów cywilnoprawnych podpisanych przez partię Prawo i Sprawiedliwość z mecenasem Rafałem Rogalskim, spełnia warunki informacji publicznej, dotyczy bowiem działania partii politycznej wykonującej funkcje publiczne, zwłaszcza iż żądana informacja dotyczy partii parlamentarnej. Nietrafny jest zatem pogląd partii, że umowy zawarte z mecenasem Rafałem Rogalskim są dokumentami prywatnymi i w związku z tym nie podlegają rygorowi z art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., który przyznaje prawo wglądu do dokumentów urzędowych. Obowiązująca regulacja w sposób bardzo szeroki kształtuje zakres pojęcia informacji publicznej, a zatem mieszczą się w nim także dokumenty prywatne, jakim są umowy.

Zagadnienie transparentności działania partii politycznych w zakresie ich finansowania przenosi się wprost na zagadnienie wydatkowania zgromadzonych przez partię środków finansowych. Dlatego też umowy zawarte przez te partie z innymi podmiotami mieszczą się w pojęciu przedmiotu informacji publicznej, albowiem obrazują cel na który dana partia wydaje określone środki finansowe. Powyższe zagadnienie, co do przedmiotu wniosku, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie budzi wątpliwości.

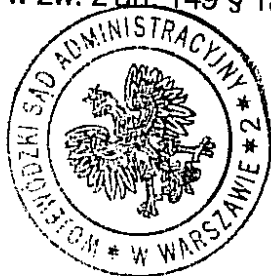
O beczynności organu na gruncie u.d.i.p. możemy mówić wtedy, kiedy wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot zobowiązany do jej udzielenia. Tak więc z beczynnością w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wtedy, gdy we wskazanym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. terminie zobowiązany podmiot nie udzieli żądanej informacji lub nie podejmie nakazanych prawem czynności zmierzających do powiadomienia o przyczynach zwłoki i dodatkowym terminie albo podejmując te czynności, nie udzieli informacji w maksymalnym 2-miesięcznym terminie bądź też nie wyda na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji w myśl art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Oznacza to, że z beczynnością podmiotu zobowiązanego mamy do czynienia nie tylko wówczas, gdy milczy on w odniesieniu do wniosku, lecz także wtedy, gdy odmawia takiej informacji w nieprzewidzianej do tej czynności formie prawnej.

W okolicznościach niniejszej sprawy partia Prawo i Sprawiedliwość pozostawała zatem w beczynności, błędnie przyjmując, że żądanie strony skarżącej nie dotyczy informacji publicznej i o swoim stanowisku informując pisemnie wnioskodawcę, zamiast bądź udostępnić żadaną informację, bądź ewentualnie odmówić jej udostępnienia, jeśli zachodzą przesłanki do takiej odmowy.

Z tego względu Sąd zobowiązał partię Prawo i Sprawiedliwość do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia oraz uznał, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszenia prawa.

Nie wynikała ona bowiem z milczenia organu, a była jedynie skutkiem błędnego przyjęcia, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 149 § 1a P.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 i 2 sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Dorota Kwiatkowska  
starszy sędzieta z sądowy