

14.03 PIS - umowa z R. Rogalskim

Warszawa, dnia 10 marca 2016 r.

Adrian Salus
radca prawny

adres do korespondencji:
Prawo i Sprawiedliwość
ul. Nowogrodzka 84/86
02-018 Warszawa

~~Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie~~

~~ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa~~

W związku ze skargą na bezczynność Prawa i Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2016 r., doręczoną w dniu 26 lutego 2016 r., przekazuję:

1. Skargę na bezczynność Prawa i Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2016 r., złożoną przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (sygn. 59/BW/SOWP/2016/SOKBT) wraz z kopertą;
2. Akta sprawy, której dotyczy skarga:
 - a. wydruk korespondencji mailowej pomiędzy Wnioskodawcą a Prawem i Sprawiedliwością;
 - b. kopia pisma Prawa i Sprawiedliwości z dnia 22 maja 2013 r.; oryginał został wysłany do Wnioskodawcy.
3. Odpowiedź na skargę wraz wyciągiem z ewidencji partii politycznych prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie oraz pełnomocnictwem z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
4. Dwa odpisy odpowiedzi na skargę według zawartości zgodnie z pkt 3.

RADCA PRAWNY

KL-952
Adrian Salus
Adrian Salus

Do wiadomości:

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

Warszawa, dnia 10 marca 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
W Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: **Stowarzyszenie Sieć Obywatelska
Watchdog Polska**
Ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Strona przeciwna: **Prawo i Sprawiedliwość**
Ul. Nowogrodzka 84/86
02-018 Warszawa

reprezentowana przez:
r. pr. Adrian Salus

adres do doręczeń:
Prawo i Sprawiedliwość
ul. Nowogrodzka 84/86
02-018 Warszawa

sygn. skargi: 59/BW/SOWP/2016/SOKBT

**Odpowiedź na skargę na bezczynność
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej**

Działając w imieniu partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, na podstawie załączonego pełnomocnictwa, składam niniejszym odpowiedź na *skargę na bezczynność Prawa i Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej*, doręczoną w dniu 26 lutego 2016 r.,

Wnoszę o:

1. **oddalenie skargi w całości,**
2. **zasądzenie od skarżącego, na rzecz partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wg norm prawem przepisanych.**

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny:

Skarżący zażądał, w dniu 13 maja 2013 r., udostępnienia dokumentów – wszystkich umów cywilnoprawnych zawartych między adwokatem Rafałem Rogalskim a partią polityczną. W dniu 22 maja 2013 r. wystosowano odpowiedź, w treści której odmówiono dostępu do informacji, wskazując że umowy zawarte z mec. Rafałem Rogalskim są dokumentami prywatnymi, w związku z czym nie podlegają rygorowi z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej [zwanej dalej: *ustawa, u.d.i.p.*], który przyznaje prawo wglądu wyłącznie do dokumentów urzędowych.

II. Skarżący opiera swoją skargę na następujących tezach:

- a. Jawność działalności partii politycznych dotyczy wszystkich jej aspektów;
- b. Umowy cywilnoprawne, zawierane przez partie polityczne, stanowią informację publiczną;
- c. Nie tylko dokumenty urzędowe podlegają udostępnieniu w trybie ustawy.

Ad. a.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, iż każda aktywność partii politycznej podlega zasadzie jawności. Skarżący nie zawarł w skardze nawet załączka czy próby uzasadnienia dla wywiedzenia tezy, iż z art. 11 i art. 61 Konstytucji RP wynika generalna zasada jawności działalności partii politycznych.

Partie polityczne w Polsce działają pod reżimem ustawowym. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 11 przewidziała zasadę pluralizmu politycznego, stanowiącą konkretyzację zasady pluralizmu społecznego. Zasada ta przewiduje nie tylko wolność tworzenia partii politycznych ale także ich działania. Wolność ta oznacza także niezależność od ingerencji osób postronnych, w tym konkurencji politycznej. Ustawodawca wskazał cel działalności partii politycznych oraz zapewnił swobodę ich działania, nie przewidział przy tym katalogu metod działania. Immanentną cechą funkcjonowania partii politycznej jest swoboda w dobieraniu środków zmierzających do osiągnięcia jej celów.

Ustrojodawca w art. 11 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zapewnił **jawność finansowania partii** politycznych. Ustawodawca, powielił tę zasadę i doprecyzował, które elementy systemu partyjnego są jawne:

- Art. 23a ustawy o partiach politycznych: *Źródła finansowania partii politycznych są jawne.*

- Art. 8 ustawy o partiach politycznych: *Partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów.*

- Art. 18 ust. 1 ustawy o partiach politycznych: *Ewidencja wraz z tekstami statutów partii politycznych jest jawna.*

Skoro zatem:

- z jednej strony prawo gwarantuje wolność działania partii politycznych,
- z drugiej zobowiązuje do jawności systemu funkcjonowania partii, ale w precyzyjnie określonych obszarach,

nie sposób wywieść z powyższego twierdzenia Skarżącego, iż cała działalność partii politycznych została oparta na zasadzie jawności.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. W myśl zaś art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. **Już z tych unormowań wynika dopuszczalna rola partii politycznych w państwie. Ich konsekwencją jest przepis art. 6 ustawy o partiach politycznych, zgodnie z którym, partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań.** Partie polityczne nie wykonują więc samodzielnie władzy publicznej, wpływają natomiast na jej sprawowanie (patrz: Wojciech Brzozowski, głoś do postanowienia TK z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 256/09, Przegląd Sejmowy 2012/2/182-192).¹

Skarżący w swojej skardze przytacza i potwierdza ugruntowany w orzecznictwie i doktrynie pogląd, w świetle którego, informacją publiczną w rozumieniu ustawy będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władzy publicznej, a także wytworzona lub odnoszona do **innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej.**² Partia uznaje ten pogląd za słuszny i nie kwestionuje go.

Skarżący, nie zauważa jednak, lub pomija część ww. ukształtowanej w orzecznictwie definicji, tj. wymóg sprawowania władzy publicznej bądź wykonywania zadań władzy publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w jednej ze spraw pomiędzy stronami tożsamymi do stron niniejszego postępowania, zajął stanowisko w zakresie umiejscowienia partii politycznej w demokratycznym państwie prawnym, stwierdzając:

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., w sprawie I OSK 633/14

„W demokratycznym państwie prawnym partie polityczne nie sprawują władzy publicznej, ani nie wykonują zadań publicznych.”

Ad. b.

Skarżący nie podjął próby uzasadnienia dla abstrakcyjnego i generalnego przypisania umowom cywilnoprawnym zawierany przez partie polityczne waloru publiczności.

¹ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., w sprawie I OSK 633/14

² Wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn.. II SA 4059/02

Walor ten uzależniony jest od przedmiotu informacji zawartej w danym dokumencie. **Ustawodawca uzależnił obowiązek udostępniania informacji od wyłącznie jednej przesłanki, tj. czy informacja traktuje o sprawach publicznych.**

Nie sposób przypisać umowom cywilnoprawnym, zawierającym przez partie polityczne z prawnikami, na okoliczność sporządzania opinii prawnych czy też reprezentacji procesowej, przymiotu sprawy publicznej. A z pewnością, nie można tego czynić automatycznie, jak stanowi przedmiotowa skarga.

Partia polityczna, każda, ma prawo współpracować z profesjonalnymi służbami prawnymi, co może stanowić część jej taktyki politycznej, strategii, elementów programowych itp. Co więcej, może tę współpracę kształtować na zasadzie swobody zawierania kontraktów cywilnoprawnych.

Nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach Konstytucji RP, ani ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani też jej *ratio legis* działanie, które *de facto* zmierza do pozbawienia partii politycznych swobody działania i zapewnienia kształtowaniu własnej polityki i organizacji poufności. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której partia polityczna zawiera umowę cywilnoprawną, której przedmiotem jest opracowanie elementów programu, bądź kampanii wyborczej. Czy w takiej sytuacji, wobec otwartego katalogu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o informację publiczną, przedstawiciele konkurencji politycznych mogą domagać się udostępnienia tychże umów? Odpowiedź jest jednoznaczna. Odmienne rozumienie sprawy wypacza zasadę pluralizmu i swobody działania partii politycznych.

Warto w tym miejscu przywołać dwa kluczowe orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i Naczelnego Sądu Administracyjnego:

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., w sprawie II SAB/Wa 661/14

*„(...) obowiązki wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej aktualizują się w odniesieniu do każdej posiadającej przez partie informacji o znaczeniu publicznym. **Nie chodzi zatem o każdą informację związaną z funkcjonowaniem partii politycznej, lecz taką, która wiąże się z elementem publicznym** (por. wyroki NSA: z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 611/14 oraz sygn.. akt I OSK 687/14 (...))”*

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., w sprawie I OSK 633/14

*„Instytucjonalizacja partii politycznych nie może prowadzić do uzyskania przez państwo wpływu na stosowanie przez partie metody i środki działania (...) **Uznanie informacji o metodach i środkach działania partii za informację publiczną byłoby w istocie wpływaniem państwa na działalność partii politycznej. Nadto prowadziłoby do nieczym nieuzasadnionego korzystania innych uczestników systemu politycznego z dorobku partii politycznej. Stanowiłoby zaprzeczenie pluralizmu, tzn. wolnego konkurowania idei, programów i interesów (...)**”.*

*„Uzyskane przez partię polityczną, w drodze umowy cywilnoprawnej, wynik badań opinii społecznej, nie służą wykonywaniu przez partię zadań publicznych (...) Uzyskane wyniki badań mogą natomiast służyć partii politycznej do realizacji celu wskazanego w powołanych przepisach art. 11 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Cel ten, tj. wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa oraz wpływanie metodami demokratycznymi na sprawowanie władzy publicznej, jest realizowany przez partię w wymiarze, jaki wynika z pozycji osiągniętej przez partię w rywalizacji o wpływy społeczne z innymi partiami politycznymi. **Działania partii politycznych podejmowane w celu osiągnięcia wpływu metodami demokratycznymi na kształtowanie państwa mają zapewnioną ochronę konstytucyjną, wynikająca z art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji**”*

RP, który zawiera ustrojową zasadę wolności tworzenia i działania partii politycznych. W granicach metod demokratycznych i korzystając z wolności działania, partia może zatem podejmować wszelkie działania niezależne od władz publicznych i od innych uczestników konkurencyjnego "rynku politycznego". Skuteczność tych działań zależy również od dysponowania przez partię wiedzą o społeczeństwie, jego potrzebach i poglądach.

Jeśli Skarżący, zainteresowany jest wyłącznie wydatkami Prawa i Sprawiedliwość, ma ku temu stosowne narzędzia, przewidziane w ustawie Kodeks wyborczy, który szczegółowo reguluje obowiązek sprawozdawczy partii wobec Państwowej Komisji Wyborczej, a także kwestię dostępu podmiotów trzecich do dokumentów sprawozdawczych. Wszelkie zatem informacje w zakresie wydatkowania środków finansowych przez partie polityczne, corocznie są przedkładane właściwemu organowi, wraz ze szczegółową dokumentacją. Każdy, także skarżący, ma do nich dostęp. Stanowi to emanację konstytucyjnej i ustawowej zasady jawności finansowania partii politycznych.

Ad. c.

Należy mieć na uwadze, że w myśl przepisu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. *dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.*

Aby ocenić zasadność wniosku skarżącego należało zatem ustalić, czy umowę zawieraną między partią polityczną a adwokatem podpisuje funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 kk, i to działający w ramach swoich kompetencji.

Analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, iż osoba składająca oświadczenia woli w imieniu partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość, działającej jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, nigdy nie będzie działała jako funkcjonariusz publiczny podpisujący dokument w ramach jego kompetencji.

Choćby nawet osoba podpisana pod taką umową była w chwili jej zawierania funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 kk, to składanie oświadczeń woli w imieniu partii politycznej nie mieści się w zakresie kompetencji żadnego funkcjonariusza publicznego.

Jak wynika z powyższego, wykładnia językowa przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, iż umowy cywilnoprawne zawierane przez partię polityczną nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu przepisów u.d.i.p., a zatem nie podlegają obowiązkowi udostępnienia ich do wglądu. W myśl zasady *clara non sunt interpretanda* nie ma potrzeby, by wobec treści tak jednoznacznie sformułowanych przepisów podejmować próby rozszerzenia ich dyspozycji – co skarżący usiłuje czynić, powołując się w treści skargi na naruszenie art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP poprzez:

- *nieuprawnione ograniczenie tego prawa,*
- *nieuprawnione ograniczenie dostępu do dokumentów na kanwie niniejszej sprawy [pisownia oryginalna]*

Wdając się zatem w polemikę z tak sformułowanymi zarzutami należy wskazać, iż w obu punktach skarżący stoi na stanowisku, jakoby odmowa dostępu do informacji była nieuprawniona. Co jednak zostało wykazane w niniejszym piśmie, odmowa ta znajdowała uzasadnienie w przepisach rangi ustawowej, zatem nie była nieuprawniona.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż nawet jeśli uznać, iż wnioskowane umowy posiadają walory urzędowych – czemu kategorycznie zaprzeczam – to mają one charakter dokumentów wewnętrznych, tj. wytworzone zostały wyłącznie na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył (partii) i nie przedstawiają jego stanowiska (oświadczenia woli lub wiedzy) na zewnątrz – nie mają cechy oficjalności.

Nalożenie obowiązku udostępniania informacji publicznej na partie polityczne (art. 4 ust. 2 ustawy.) jest ograniczone w porównaniu z organami administracji publicznej. Zasadniczym zakresem podmiotowym ustawy objęte są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne (art. 4 ust. 1 ustawy). Przepis art. 4 ust. 2 ustawy, stanowiący katalog podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej, należy zatem interpretować jako stanowiący autonomiczną w stosunku do jej art. 1 ust. 1 kategorię informacji publicznej o działalności tego podmiotu.

Powyższe potwierdza analiza art. 4 i 6 ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy, **tylko na podmioty określone w art. 4 ust. 1** (a więc nie partię polityczną) nałożono obowiązek udostępnienia informacji w zakresie:

- organizacji
- przedmiocie działalności i kompetencjach
- organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach
- zasadach funkcjonowania podmiotów.

Gdyby intencją ustawodawcy było uwzględnienie partii politycznych w katalogu podmiotów zobowiązanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, to legislator tak ukształtowałby treść tego przepisu, ażeby swym zakresem obejmował także partie polityczne. Ustawodawca jednak tego nie zrobił, a skoro tak, to – kierując się założeniem racjonalnego ustawodawcy – uczynił to celowo.

Mając na uwadze powyższe należy zatem dojść do konstatacji, iż Prawo i Sprawiedliwość nie pozostaje w bezczynności w związku z wnioskiem o udostępnienie dokumentów urzędowych do wglądu, ponieważ wniosek skarżącego nie obejmował udostępnienia do wglądu dokumentów mających walor „publicznych”.

III. Konkluzje:

1. Prawo i Sprawiedliwość w żadnym aspekcie nie kwestionowało i nie kwestionuje podlegania partii politycznej reżimowi ustawy i zobowiązania partii do udostępniania informacji mającej walor informacji publicznej, będącej w jej posiadaniu.
2. Partie polityczne zobowiązane są udostępniać te informacje, które odnoszą się do „spraw publicznych”.
3. Nie każdy aspekt działalności partii politycznych nosi znamiona „publiczności”; odmienne rozumienie sprawy wypacza konstytucyjną zasadę i sens pluralizmu politycznego oraz stwarza zagrożenie dla wolności działalności partii politycznych.
4. Partie polityczne mają prawo do zachowania w tajemnicy aspektów dotyczących ich wewnętrznych decyzji, kształtowania wewnętrznej polityki, organizacji, linii programowych i ideowych, a także koncepcji, strategii i taktyki politycznej.

W tym stanie rzeczy wnoszę i wywodzę jak we wstępie.

RADCA PRAWNY

KL-952

A. Satus
Adrian Satus

Załączniki:

1. Wyciąg z księgi ewidencji partii politycznych prowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie VII Wydział Cywilny Rejestrowy.
2. Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
3. Dwa odpisy odpowiedzi na skargę.

Pełnomocnictwo

Działając w imieniu partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość

upoważniam niniejszym r. pr. Adriana Salusa (KL-952) do prowadzenia sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 22 lutego 2016 r. na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 maja 2013 r. o udzielenie informacji publicznej,

sygnatura skargi: 59/BW/SOWP/2016/SOKBT

Pełnomocnictwo obejmuje upoważnienie do:

prowadzenia postępowań we wszystkich sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych przed organami administracji publicznej oraz przed sądami administracyjnymi we wszelkich przewidzianych prawem instancjach w w/w sprawie.

Pełnomocnictwo uprawnia do ustanawiania pełnomocników substytucyjnych.

Pełnomocnictwo obejmuje upoważnienie do wystąpienia z ewentualną skargą kasacyjną i reprezentacją przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Pełnomocnictwo uprawnia także do wystąpienia w imieniu Mocodawcy z ewentualnymi skargami na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – w ramach w/w postępowania.

Nawrota....., dnia 3 marca 2016 roku

PREZES PARTII
Prawo i Sprawiedliwość
.....
/Jarosław Kaczyński/
Jarosław Kaczyński

za zgodność z oryginałem

A. Salus
radca prawny
Adrian Salus
Nawrota 10.03.16.