



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 sierpnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie WSA

Ewa Grochowska-Jung
Adam Lipiński
Danuta Kania (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 3 sierpnia 2016 r.
sprawy ze skargi Fundacji OPOR z siedzibą w Warszawie
na beczynność Komitetu Wyborczego NOWOCZESNA Ryszarda Petru z siedzibą
w Warszawie
w sprawie dostępu do informacji publicznej

1. zobowiązuje Komitet Wyborczy NOWOCZESNA Ryszarda Petru do rozpatrzenia wniosku Fundacji OPOR z dnia 29 września 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie punktów: 1, 2, 3 i 5 wniosku, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że Komitet Wyborczy NOWOCZESNA Ryszarda Petru dopuścił się beczynności w zakresie rozpatrzenia punktu 4 wniosku;
3. beczynność Komitetu Wyborczego NOWOCZESNA Ryszarda Petru nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Cezary Ciwiński
Cezary Ciwiński
referent stażysta

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 29 września 2015 r., przesłanym pocztą elektroniczną, Fundacja Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Radioamatorskich (OPOR) z siedzibą w Warszawie (dalej: „Fundacja”) zwróciła się do Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru z siedzibą w Warszawie (dalej: „Komitet Wyborczy”), w trybie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), dalej: „u.d.i.p.”, o przesłanie drogą elektroniczną kopii wszystkich: (1) wyciągów z konta bankowego komitetu wyborczego, (2) umów zawartych przez komitet wyborczy, (3) upoważnień na prowadzenie agitacji wyborczej wydanych przez komitet wyborczy, (4) uchwał komitetu wyborczego, (5) wpłat na komitet wyborczy.

Następnie, pismem z dnia 22 października 2015 r., Fundacja OPOR wniosła skargę na bezczynność Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej w ustawowym terminie.

Fundacja zarzuciła naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez nieudostępnienie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z dnia 29 września 2015r. (w petitum skargi omyłkowo wskazano datę wniosku: 28 lutego 2015 r.).

W związku z powyższymi zarzutami Fundacja wniosła o zobowiązanie Komitetu Wyborczego do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Fundacja wskazała, iż do dnia wniesienia skargi wniosek z dnia 29 września 2015 r. nie został zrealizowany, Komitet Wyborczy nie podjął bowiem żadnych działań przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę Komitet Wyborczy wniosł o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej oraz o obciążenie kosztami postępowania stroną skarżącą.

Dodatkowo wskazał, iż ww. wniosek z dnia 29 września 2015 r. nie mógł zostać rozpatrzony w terminie wskazanym w ustawie o dostępie do informacji publicznej z uwagi na zakres sformułowanych w nim żądań, ilość kierowanej korespondencji do Komitetu Wyborczego (w tym podobnych wniosków), jak również zaawansowanie prowadzonej kampanii wyborczej. Brak niezwłocznej informacji

wynikał jedynie z ilości obowiązków i zadań Komitetu Wyborczego w okresie kampanii wyborczej, o czym skarżąca Fundacja została poinformowana w pismach z dnia 23 i 26 listopada 2015 r.

W piśmie z dnia 26 listopada 2015 r. Komitet Wyborczy przedstawił swoje stanowisko w sprawie informując, że:

- 1) wyciągi z konta bankowego Komitetu Wyborczego zawierają dane osobowe, które są chronione na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2135 ze zm.),
- 2) umowy zawarte przez Komitet Wyborczy zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa; zgodnie z definicją tajemnicy przedsiębiorstwa zawartą w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), rozumie się przez nią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Umowy zawarte przez Komitet Wyborczy zawierały właśnie takie informacje oraz tzw. klauzule poufności, na mocy których Nowoczesna zobowiązała się do nieujawniania jakichkolwiek informacji uzyskanych w wyniku negocjacji oraz wykonywania umowy,
- 3) do dnia sporządzenia niniejszego pisma Komitet Wyborczy nie podjął żadnej uchwały,
- 4) udostępnienie wpłat na Komitet Wyborczy będzie stanowiło naruszenie ochrony danych osobowych osób, które wsparły działalność Komitetu Wyborczego; w niniejszej sprawie mamy do czynienia z tzw. danymi wrażliwymi, tj. dotyczącymi poglądów politycznych,
- 5) Komitet Wyborczy nie prowadził żadnej bazy osób prowadzących agitację wyborczą; upoważnienia były wydawane na prośbę regionalnych szefów sztabów i kandydatów w poszczególnych okręgach, odtworzenie listy wszystkich osób upoważnionych będzie niezwykle trudne i czasochłonne.

Dodatkowo Komitet Wyborczy wskazał, iż jego działalność nie była w jakimkolwiek stopniu finansowana ze środków publicznych. Źródła finansowania Nowoczesnej Ryszarda Petru stanowiły wpłaty członków i sympatyków oraz kredyt. Szczegółowe sprawozdanie finansowe zostanie przesłane Państwowej Komisji Wyborczej w terminie określonym w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.

Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), które następnie zostanie opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Pismem z dnia 16 lutego 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, działając na podstawie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, zgłosiło swój udział w przedmiotowym postępowaniu. W uzasadnieniu wniosku wskazało m.in., iż misją Stowarzyszenia jest działalność na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia poprzez doprowadzenie do przejrzystości i rozliczalności instytucji publicznych oraz wzmocnienie obywatelskiej świadomości własnych praw i umiejętności korzystania z nich. Do wniosku załączony został Statut Stowarzyszenia uchwalony w dniu 6 października 2012 r., informacja z Krajowego Rejestru Sądowego według stanu na dzień 16 lutego 2016 r. oraz uchwała Zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska nr 10/OB/III/2016 z dnia 16 lutego 2016 r. o przystąpieniu do postępowania sądowno-administracyjnego w niniejszej sprawie.

Postanowieniem z dnia 24 maja 2016 r. sygn. akt II SAB/Wa 1115/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dopuścił Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika.

W odpowiedzi na wezwanie Sądu, pismem z dnia 28 lipca 2016 r. Komitet Wyborczy poinformował, iż nie ma możliwości przesłania dokumentów stanowiących przedmiot wniosku w zakresie punktu 2 i 3. Dodatkowo wskazał, że zgodnie z art. 143 ustawy Kodeks Wyborczy wszystkie umowy zawarte przez Komitet Wyborczy są złożone wraz ze sprawozdaniem finansowym w Państwowej Komisji Wyborczej. PKW udostępnia je na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nadto poinformował, że nie była prowadzona żadna ewidencja upoważnień do prowadzenia kampanii wyborczych. Upoważnienia wystawiane były na bieżąco wszystkim kandydatom i członkom ich sztabów bez sporządzania kopii.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy.

W myśl art. 119 pkt 4 i art. 120 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie 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 beczynność 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 (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania oraz ponownego wykorzystania (art. 1 - 2a u.d.i.p.). Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na beczynność 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.

Stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na beczynność 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 beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność 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 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia beczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że beczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził 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). Dla zasadności skargi na beczynność nie ma znaczenia okoliczność z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność dokonana, a w szczególności, czy beczynność została spowodowana zawinioną albo też niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinny zostać dokonane. Powyższe kwestie mogą jednakże mieć znaczenie dla kwalifikacji beczynności, jako posiadającej albo nieposiadającej cech rażącego naruszenia prawa.

W rozpatrywanej sprawie Fundacja OPOR sformułowała wobec Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru zarzut beczynności względem wniosku z dnia 29 września 2015 r. o udostępnienie, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, danych określonych w punktach 1 - 5.

Ocenie Sądu podlegała zatem kwestia, czy zarzut ten w okolicznościach faktycznych i prawnych niniejszej sprawy, jest uzasadniony.

Na wstępie zaznaczyć należy, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, ustawodawca doprecyzował zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

Ustawa określa również podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej wskazując, iż należą do nich władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Z treści art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p., a zwłaszcza z użytego w jego konstrukcji sformułowania „w szczególności” wynika, że dokonane przez ustawodawcę wyliczenie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru wyczerpującego. W powyższej regulacji elementem decydującym o tym, że określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej jest to, czy wykonuje on zadania publiczne. Uszczegółowienie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. ma charakter porządkujący i pozwala na rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w odniesieniu do określonych podmiotów. Regulacja ta nie wyklucza istnienia innych podmiotów nienależących do żadnej z kategorii tam wymienionych, które z uwagi na to, że wykonują określone zadania publiczne (prowadzą działalność o charakterze publicznym), pozostają zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile ją posiadają. Struktura organizacyjna i własnościowa takich podmiotów nie ma decydującego znaczenia (por. teza 1 wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I OSK 45/14, publ. LEX nr 1664475).

Adresatem wniosku informacyjnego w niniejszej sprawie jest ww. Komitet Wyborczy - podmiot funkcjonujący w polskim systemie wyborczym. Działalność komitetów wyborczych jest uregulowana w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112). Zgodnie z art. 84 § 1 ww. ustawy komitetom wyborczym przysługuje prawo zgłaszania kandydatów w wyborach. Komitety wyborcze wykonują również inne czynności wyborcze, w szczególności prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. W wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców (§ 2). W myśl art. 86 § 1 ww. ustawy, funkcję komitetu wyborczego partii politycznych i organizacji społecznych pełni organ upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. Organ partii politycznej, o którym mowa w § 1, zawiadamia właściwy organ wyborczy o utworzeniu komitetu i o zamiarze samodzielnego zgłaszania kandydatów oraz o powołaniu pełnomocników wyborczego oraz finansowego (§ 2).

Z kolei zgodnie z art. 104 ww. ustawy, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega

zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Stosownie do art. 105 § 1 ustawy agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu (§ 2). Każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 106 § 1).

W świetle powołanych przepisów uprawnione jest stanowisko, że komitet wyborczy jest podmiotem wykonującym zadania publiczne. Istotą jego działalności jest bowiem działanie skierowane na rzecz sprawowania władzy publicznej przez kandydatów zgłoszonych i popieranych przez dany komitet wyborczy. Komitet wyborczy podejmuje działania w sferze publicznej, co przesądza o tym, że jest to podmiot obowiązany, na gruncie art. 4 ust. 1 i ust. 3 u.d.i.p., do udostępnienia informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wylczenie to ma jedynie charakter przykładowy co prowadzi do wniosku, że - co do zasady - wszystko co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowi informację publiczną.

W świetle powyższych regulacji, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej, co wiąże się z upowszechnieniem zasady transparentności życia publicznego i podwyższenia świadomości prawnej społeczeństwa. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji, Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 8/13, publ.: <https://www.orzeczenia.nsa.gov.pl>). Podkreślenia

wymaga, że o zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w trybie u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji.

W ocenie Sądu, informacja objęta wnioskiem z dnia 29 września 2015 r. posiada walor informacji publicznej.

Skarżąca Fundacja wniosowała o udostępnienie kopii dokumentów (tj. wyciągów z rachunku bankowego, wpłat dokonanych na Komitet Wyborczy, a także umów, uchwał i upoważnień na prowadzenie agitacji wyborczej), dotyczących działalności Komitetu, w tym finansowania kampanii wyborczej przez Komitet.

Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 125 ustawy Kodeks wyborczy, finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Natomiast w myśl art. 129 § 1 ww. ustawy, komitet wyborczy ma prawo pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Gospodarowanie środkami przez komitet wyborczy poddane zostało zatem ścisłej regulacji. Ponadto, stosownie do art. 129 § 2 ww. ustawy, zabrania się pozyskiwania środków przez komitet wyborczy przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu wyborów. Natomiast w myśl art. 129 § 3 ustawy, zabrania się wydatkowania środków przez komitet wyborczy przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu złożenia sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 142 § 1.

Zgodnie z art. 132 § 1 ww. ustawy, środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.).

Z kolei w myśl art. 134 § 1 ww. ustawy, środki finansowe komitetu wyborczego gromadzone są na jednym rachunku bankowym. Umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym w kodeksie sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz o dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat (§ 6).

Stosownie do art. 141 § 1 ustawy, do finansowania komitetów wyborczych partii politycznych w sprawach nieuregulowanych w kodeksie stosuje się przepisy ustawy o partiach politycznych. Z kolei przepis art. 23a ustawy o partiach politycznych stanowi, iż źródła finansowania partii politycznych są jawne.

W świetle powyższych regulacji uprawnione jest stanowisko, iż wnioskowane informacje dotyczące spraw finansowych Komitetu Wyborczego, tj. wyciągów z konta bankowego oraz wpłat dokonanych na Komitet stanowią informację publiczną. To samo dotyczy pozostałych dokumentów, tj. umów zawartych przez Komitet Wyborczy, podjętych uchwał i udzielonych upoważnień, na podstawie których prowadzono agitację wyborczą. Dokumenty te dotyczą działalności Komitetu Wyborczego, która - jak wskazano już powyżej - prowadzona jest w sferze publicznej. Odnosi się zatem do spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Skoro w niniejszej sprawie spełniony został zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej, wniosek skarżącej Fundacji winien być rozpatrzony zgodnie z przepisami tej ustawy.

W myśl art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji na wniosek następuje w formie czynności materialno-technicznej bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w ust. 2 i art. 15 ust. 2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (ust. 2).

Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną i następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób i w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób i w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

Udostępnienie informacji publicznej, co należy podkreślić, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom przewidzianym w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Zgodnie z ww. przepisami prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych

Sygn. akt II SAB/Wa 1115/15

oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Zatem w sytuacji uznania, że udostępnienie wnioskowanych informacji nie jest możliwe z powodu zaistnienia którejkolwiek z ww. przesłanek wyłączających dostęp do informacji publicznej, podmiot obowiązany powinien odmówić udostępnienia informacji. Odmowa ta, stosownie do art. 16 ust. 1 u.d.i.p., winna przyjąć procesową formę decyzji administracyjnej (rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 17 ust. 1 u.d.i.p.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że możliwe jest udostępnienie informacji publicznej w sposób nienaruszający dóbr chronionych, poprzez tzw. anonimizację danych wrażliwych. W takim wypadku nie zachodzi potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 u.d.i.p., gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych. Natomiast w takiej sytuacji ocenie sądu rozpatrującego ewentualną skargę na bezczynność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej, podlega sposób i zakres dokonanej przez organ anonimizacji, a w szczególności, czy nie niweczy ona pożądanego przez stronę rezultatu w postaci uzyskania informacji o konkretnie wskazanych sprawach publicznych (por. wyrok NSA z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2339/13, publ. j.w.).

Jeżeli natomiast podmiot obowiązany nie dysponuje żadaną informacją publiczną winien pisemnie poinformować o tym wnioskodawcę mając na względzie, że taka informacja nie wymaga formy decyzji administracyjnej (rozstrzygnięcia). Również w sytuacji, gdy podmiot obowiązany nie dysponuje wnioskowaną informacją, lecz posiada wiedzę w gestii jakiego podmiotu ona się znajduje, powinien poinformować o tym wnioskodawcę.

W niniejszej sprawie Komitet Wyborczy nie zrealizował wniosku skarżącej Fundacji z dnia 29 września 2015 r. w sposób powyżej określony. Na dzień wniesienia skargi pozostawał zatem w bezczynności względem ww. wniosku.

Sygn. akt II SAB/Wa 1115/15

Natomiast po wniesieniu skargi, pismami z dnia 23 i 26 listopada 2015 r., Komitet Wyborczy ustosunkował się do ww. wniosku, jednak udzielona odpowiedź nie czyni zadość wymogom określonym w powołanych wyżej przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, za wyjątkiem informacji objętej punktem 4 wniosku.

I tak, odnosząc się do punktów 1, 2 i 5 wniosku Komitet Wyborczy poinformował, że przedmiotowe informacje publiczne podlegają ochronie za względu na zawarte w nich dane osobowe oraz ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Nie wydał jednak w tym zakresie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Za taką nie mogą być uznane pisma Komitetu Wyborczego z dnia 23 i 26 listopada 2015 r. Nie zawierają one bowiem konstytutywnych elementów decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej: „k.p.a.”, tj. rozstrzygnięcia oraz podpisu (osobistego ani bezpiecznego podpisu elektronicznego) osoby upoważnionej do jej wydania. Nie zostały też doręczone w sposób przewidziany w art. 109 § 1 w związku z art. 46 k.p.a.

Odnosnie punktu 3 wniosku Komitet Wyborczy poinformował w piśmie z dnia 26 listopada 2015 r., że „odtworzenie listy wszystkich upoważnionych osób będzie niezwykle trudne i czasochłonne”.

Z kolei w piśmie skierowanym do Sądu w dniu 28 lipca 2015 r. Komitet Wyborczy stwierdził, iż nie prowadził ewidencji upoważnień do prowadzenia kampanii wyborczej. Upoważnienia były wystawiane na bieżąco wszystkim kandydatom i członkom ich sztabów bez sporządzania ich kopii.

W tym samym piśmie odnośnie punktu 2 wniosku Komitet Wyborczy wskazał, iż wszystkie zawarte umowy zostały złożone wraz ze sprawozdaniem finansowym w Państwowej Komisji Wyborczej.

W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu, istniały podstawy do zobowiązania Komitetu Wyborczego Nowoczesna Ryszarda Petru do rozpatrzenia wniosku skarżącej Fundacji w zakresie punktów 1, 2, 3 i 5 wniosku z dnia 29 września 2015 r. w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Co do zasady rozpatrzenie wniosku winno polegać na udostępnieniu odnośnej informacji publicznej, bądź na wydaniu decyzji (rozstrzygnięcia) o odmowie jej udostępnienia. Ewentualne rozstrzygnięcie winno odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a., w tym zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

W przypadku natomiast stwierdzenia przez Komitet Wyborczy, że nie dysponuje on wnioskowanymi informacjami, bowiem np. przekazał je do innego podmiotu, poinformuje o tym pisemnie skarżącą Fundację. Wskazać bowiem należy, że pismo z dnia 28 lipca 2015 r., zawierające stanowisko Komitetu odnośnie udzielonych upoważnień i zawartych umów (odmienne zresztą od stanowiska zawartego w piśmie z dnia 26 listopada 2015 r.), zostało skierowane wyłącznie do Sądu, nie zaś do skarżącej Fundacji.

W sytuacji natomiast, gdy Komitet Wyborczy stwierdzi, że wnioskowane informacje znajdują się w sprawozdaniu finansowym umieszczonym w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 23 lutego 2015 r. i przekazanym Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z art. 142 § 1 ustawy Kodeks Wyborczy, pisemnie poinformuje o tym skarżącą Fundację wskazując, które konkretnie części tego dokumentu odpowiadają zakresowi informacji objętych wnioskiem.

Odnośnie natomiast punktu 4 wniosku, wskazać należy, że w pismach z dnia 23 i 26 listopada 2015 r. Komitet Wyborczy poinformował skarżącą Fundację, iż nie podjął żadnej uchwały. Stanowisko to podtrzymał w odpowiedzi na skargę. W tym stanie rzeczy Sąd nie mógł zobowiązać Komitetu Wyborczego do rozpoznania wniosku skarżącej Fundacji w ww. zakresie. Zważywszy jednak, że ww. pisma wpłynęły do skarżącej pod dacie wniesienia skargi, Sąd stwierdził, iż odnośnie punktu 4 wniosku Komitet Wyborczy dopuścił się bezczynności (art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

Oceniając charakter bezczynności Komitetu Wyborczego w rozpatrzeniu ww. wniosku z dnia 29 września 2015 r. Sąd uznał, iż nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty, przy czym każdorazowo taka ocena musi być dokonana przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. j.w.). Z powyższego wynika, że orzeczenie o kwalifikowanej formie bezczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji oczywistych, niebudzących wątpliwości i niedających się usprawiedliwić w żaden sposób. Taka sytuacja, zdaniem Sądu, nie zaistniała w niniejszej sprawie. Bezczynność Komitetu Wyborczego była konsekwencją niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie wynikała natomiast z lekceważenia strony skarżącej przez podmiot

obowiązany, czy też z celowego przedłużania postępowania. Regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą powodować i niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne i wymagają dokonywania ich wykładni. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście charakter podmiotu obowiązanego, który nie jest organem administracji publicznej sensu stricto. Okoliczność ta uzasadnia, że Komitet Wyborczy mógł mieć obiektywnie wątpliwości co do sposobu realizacji wniosku na gruncie przepisów ww. ustawy.

Z tych względów Sąd z urzędu nie stwierdził przesłanek do wymierzenia Komitetowi Wyborczemu grzywny na zasadzie art. 149 § 2 p.p.s.a. O zastosowanie instytucji przewidzianych w ww. przepisie nie wniosowała też skarżąca Fundacja.

Mając na względzie wszystko powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 i 2 sentencji wyroku. Na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. Sąd orzekł jak w punkcie 3 sentencji.

Odnośnie wniosku Komitetu Wyborczego o obciążenie kosztami postępowania strony skarżącej, Sąd zauważa, że zgodnie z art. 200 § 1 p.p.s.a. zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw przysługuje stronie skarżącej od organu wyłącznie w razie uwzględnienia skargi, co miało miejsce w niniejszej sprawie. Zważywszy jednak, iż na mocy art. 239 § 2 p.p.s.a. skarżąca Fundacja, jako organizacja pożytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych, Sąd nie stwierdził podstaw do orzekania o zwrocie kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Cezary Ciwiński
Ciwiński
referent stażysta