

ODPIS

Sygn. akt II SAB/Wa 367/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Marcinkowska (spr.)

Sędzia WSA

Łukasz Krzycki

Sędzia WSA

Karolina Kisielewicz

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 października 2023 r.
sprawy ze skargi Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie
na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość
w przedmiocie rozpoznania wniosku z 8 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji
publicznej

1. zobowiązuje partię polityczną Prawo i Sprawiedliwość do rozpoznania wniosku Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie z dnia 8 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. oddala skargę w pozostałym zakresie;
4. zasądza od partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość na rzecz Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie kwotę 100 (słownie: sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

1. Ewa Marcinkowska

2. Łukasz Krzycki
3. Karolina Kisielewicz

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 8 listopada 2022 r., przesłanym drogą elektroniczną, Fundacja Wolność z siedzibą w Lublinie zwróciła się do partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w trybie dostępu do informacji publicznej o udostępnienie treści obowiązujących umów (wraz z załącznikami) dotyczących wynajmu powierzchni biurowych na potrzeby partii w Lublinie.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Sekretarz Generalny partii Prawo i Sprawiedliwość w piśmie z dnia 22 listopada 2022 r. poinformował Fundację, że wniosek zostaje pozostawiony bez uwzględnienia, gdyż nie stanowi on wniosku o udzielenie informacji publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Wniosek dotyczy bowiem w istocie przedstawienia kopii dokumentów prywatnych w postaci umów, aneksów, etc. Co więcej, wniosek dotyczy treści umów, będących nośnikami bardzo licznych i różnych względem siebie i pod względem charakteru informacji. Jest to zbiór informacji, z których najpewniej zdecydowana większość nie ma waloru publicznego. Wniosek nie dotyczy natomiast konkretnej, precyzyjnej informacji, traktującej o sprawach publicznych. Na poparcie powyższego stanowiska, przywołane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej Fundacja Wolność wniosła o:

1. zobowiązanie partii Prawo i Sprawiedliwość do udzielenia odpowiedzi na wniosek,
2. zasądzenie od partii Prawo i Sprawiedliwość na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw,
3. stwierdzenie rażącego naruszenia prawa i wymierzenie grzywny.

W uzasadnieniu skargi Fundacja podkreśliła, że partie polityczne zobowiązane są do udostępniania informacji publicznych, co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej jako u.d.i.p). Zgodnie zaś z art. 23a ustawy o partiach politycznych źródła finansowania partii politycznych są jawne. Fundacja zaznaczyła jednocześnie, że kwestia udostępniania treści umów sfinansowanych przez partię

polityczną Prawo i Sprawiedliwość była już przedmiotem kontroli sądowej w sprawie II SAB/Wa 409/13, gdzie Sąd stwierdził, że partia ma obowiązek udostępniać umowy dot. prowadzenia badań opinii społecznej. Partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość nie ma więc najmniejszej wątpliwości, czy umowy podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. Nieudostępnienie ich w tej sprawie, pomimo pełnej świadomości rozstrzygniętej przez sąd wskazuje więc, że partia dopuściła się rażącego naruszenia prawa.

Fundacja podkreśliła jednocześnie, że w rejestrze umów PIS znajduje się informacja o zawarciu co najmniej jednej umowy na najem lokalu w Lublinie. Chodzi o Aneks do umowy najmu z dnia 01.12.2019 r. dotyczący lokalu w Lublinie zawartej z Regionem Środkowo-Wschodnim NSZZ Solidarność zawartej w dniu 16.12.2020 r. Analogiczne umowy publikowane są tam od 01.07.2022 r. (na dzień wnioskowania nie było tam jednak wnioskowanych przez Fundację informacji i nie wiadomo, czy wyżej wymieniona umowa jest jedyną). Fundacja zaznaczyła, że ma to związek ze zmianą ustawy o partiach politycznych, który zobowiązuje partie do prowadzenia rejestru umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie u.d.i.p.

W ocenie Fundacji, jest to kolejna przesłanka wskazująca, że podmiot zobowiązany już w momencie udzielania odpowiedzi na wniosek był w pełni zorientowany, że wnioskowane umowy podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. W przeciwnym razie umowy najmy nie znalazłyby się w ww. rejestrze umów PIS. Suma obu tych argumentów przesadza o zasadności stwierdzenia rażącego naruszenia prawa.

Fundacja podniosła też, że przywołane w odpowiedzi na wniosek orzeczenia sądów administracyjnych zostały wydane w innym stanie faktycznym i prawnym.

Zaznaczyła też, że nie domagała się kopii umów, co podnoszone jest w wyroku I OSK 29/19, a informacji publicznych zawartych w treści umów. Nie ma więc żadnego uzasadnienia dla twierdzenia, że wnioskiem o informację publiczną Fundacja przede wszystkim starała się pozyskać informacje nie objęte u.d.i.p. Fundacja podkreśliła przy tym, że nie ma pojęcia jakie informacje publiczne mogły być zawarte w treści umowy. Wszak umowa najmu mogła być wyłącznie pozornie umową najmu.

Fundacja wyjaśniła jednocześnie, że jest organizacją strażniczą, która kontroluje nie tylko wydatkowanie środków przez partie polityczne, ale także realizowanie przez nie obostrzeń narzuconych powszechnie obowiązującym przepisami prawa, m. in. zakazu użyczania posiadanych przez siebie nieruchomości i

lokale jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa, wyprowadzania środków finansowych z partii wyborczej itp.

Pełnomocnik partii Prawo i Sprawiedliwość w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów skargi podkreślił, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, według którego odpowiedź organu wskazująca, że żądana informacja nie ma cech informacji publicznej, stanowi czynność materialno-techniczną. W takiej sytuacji niedopuszczalna jest forma decyzji odmawiającej udzielenia informacji. Jeżeli zatem ustawa nie znajduje zastosowania w konkretnej sprawie, to nie można wykonać dyspozycji jej art. 16 u.d.i.p., nakazującego wydanie decyzji administracyjnej w razie odmowy udzielenia informacji.

Tym samym, w przedmiotowej sprawie partia postąpiła prawidłowo, udzielając skarżącemu odpowiedzi w formie pisma o charakterze materialno-technicznym, nie zaś w formie decyzji administracyjnej. Tym samym, w analizowanej sprawie nie doszło do bezczynności.

Pełnomocnik podniósł jednocześnie, że nie każdy aspekt bieżącej działalności partii politycznej stanowi informację publiczną. Przepisy u.d.i.p. oraz orzecznictwo sądowoadministracyjne wyraźnie regulują, w jakim zakresie i w jaki sposób podmioty publiczne są obowiązane do udostępniania informacji publicznych. Nie każda informacja, choćby luźno powiązana z szeroko rozumianym obszarem finansowej aktywności partii politycznej, stanowi o sprawach publicznych. Konstytucja RP 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 RP, zapewnił jawność finansowania partii politycznych. Ustawodawca powielił tę zasadę i doprecyzował, które elementy systemu partyjnego są jawne w ustawie o partiach politycznych.

Skoro zatem, z jednej strony prawo gwarantuje wolność działania partii politycznych, z drugiej zaś zobowiązuje do jawności systemu funkcjonowania partii, ale w precyzyjnie określonych obszarach, to nie sposób wywieść z powyższego

zasady, iż cała działalność partii politycznych została oparta na bezwzględnej zasadzie publicznej jawności.

Powyższego nie zmienia zaś okoliczność nawet najluźniejszego związku żądanej informacji z gospodarką finansową partii politycznej, rozumianej także jako zespół zapisów rachunkowych. Każdemu bowiem aspektowi aktywności partii politycznej, można w zasadzie przypisać pewne zobowiązania finansowe rodzące potrzebę dokonania operacji na rachunku bankowym partii. Tym samym, powoływanie się przez skarżącego na zasadę jawności źródeł finansowania partii politycznej, w rozważanym stanie faktycznym nie znajduje zastosowania.

Jednocześnie pełnomocnik zaznaczył, że zobowiązanie do udzielenia informacji publicznej ma źródło w wykonywaniu zadań publicznych. Zadaniem publicznym, w rozumieniu ustawy, są zaś zadania mające na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli oraz istotne z punktu widzenia celów państwa. Wnioskowane informacje nie stanowią natomiast informacji o sprawie publicznej w rozumieniu u.d.i.p. W przedmiotowej sprawie, wnioskowaną informację stanowią dokumenty prywatne partii politycznej, zawierające wiele różnych informacji. Skarżący nie wyraził zainteresowania konkretną informacją wynikającą z zasady jawności partii, ale próbuje wcielić się w rolę audytora, który zamierza przeanalizować całą umowę, niezależnie od tego, jakie dane są w niej zawarte.

Dokument, o którego udostępnienie wniósł skarżący, nie jest dokumentem przeznaczonym dla nieokreślonej i abstrakcyjnej grupy adresatów, nie jest to w żadnej mierze dokument przeznaczony „na zewnątrz”, nie traktuje on o sprawach publicznych, nie determinuje i nie kreuje obowiązków ani uprawnień kogokolwiek poza stronami rzeczony umowy, a zatem nie posiada waloru publicznego.

Skoro zaś ustawodawca w u.d.i.p. uzależnił dostęp do informacji wyłącznie posiadających walor publiczności (traktujących o sprawach publicznych, skierowanych na zewnątrz), to dokumenty prywatne (choćby traktowały o sprawach publicznych bez kreowania spraw publicznych, bez kreowania obowiązków i uprawnień obywateli, np. prywatne umowy cywilnoprawne, prywatna korespondencja pomiędzy ekspertami, politykami, czy też prywatne dyskusje mailowe o sprawach społecznych, gospodarczych czy geopolitycznych) nie mogą stanowić nośnika informacji publicznej, gdyż zwyczajnie publiczne nie są.

Gdyby wolą ustawodawcy było zapewnienie wnioskodawcom dostępu do dokumentów prywatnych, to treść art. 3 u.d.i.p. byłaby stosownie do tej woli

ukształtowana. Skoro zaś ustawodawca przewidział wyłącznie dostęp do dokumentów urzędowych, to zgodnie z założeniem racjonalnego ustawodawcy, uczynił to celowo.

Przywołując treść art. 6 ust. 2 u.d.i.p pełnomocnik podniósł, iż analiza wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że osoba składająca oświadczenia woli w imieniu PiS na umowie cywilnoprawnej, nie działa jako funkcjonariusz publiczny podpisujący dokument w ramach jego kompetencji - nie reprezentuje bowiem władzy publicznej, ani też nie realizuje zadań władzy publicznej. Choćby nawet osoba podpisana pod taką umową była równolegle w chwili jej zawierania funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., 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, porozumienia, deklaracje, itp. zawierane przez partię polityczną nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu przepisów ustawy, a zatem nie podlegają obowiązkowi udostępnienia ich do wglądu.

W konkluzji pełnomocnik podkreślił, że dokumenty objęte wnioskiem stanowią dokumenty prywatne, nie zaś dokumenty urzędowe. Umowy cywilnoprawne zawierane w imieniu partii nie stanowią dokumentów urzędowych w rozumieniu u.d.i.p., ponieważ nie są podpisywane przez funkcjonariuszy publicznych. Nie każda informacja tylko potocznie rozumiana jako informacja finansowa korzysta automatycznie z zasady jawności gospodarki finansowej danego podmiotu. Partia nie pozostaje w bezczynności, gdyż wniosek został prawidłowo rozpoznany, a udzielona odpowiedź w formie czynności materialno-technicznej stanowi właściwą formę reakcji.

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 (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 259), 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 2022 r., poz. 902), 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 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).

W przypadku złożenia skargi na bezczynność 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 bezczynność.

W ocenie Sądu skarga Fundacji Wolność na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma 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. 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 (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, będąca rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu, i kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

W niniejszej sprawie nie było kwestią sporną, że partia Prawo i Sprawiedliwość jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji, mającej walor informacji publicznej, będącej w jej posiadaniu (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.).

Kwestią sporną jest natomiast to, czy żądana informacja o treści obowiązujących umów (wraz z załącznikami) dotyczących wynajmu powierzchni biurowych na potrzeby partii w Lublinie, ma charakter informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2023 r. sygn. akt III

OSK 7361/21 (publ. CBOSA) zwrócił uwagę, iż „z zestawienia art. 4 ust. 2 z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. należy wyprowadzić wniosek, że partie polityczne nie są podmiotami określonymi jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Na tle tych unormowań wyłania się teza, zgodnie z którą istnieją podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, mimo że nie są „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p. Do takich podmiotów należą właśnie partie polityczne.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, z unormowań określających zakres podmiotowy publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej nie wynika zakres przedmiotowy tego prawa, tj. zawężone w stosunku do partii politycznych pojęcie informacji publicznej. Brak podstaw do przyjmowania, że art. 4 ust. 2 u.d.i.p. stanowi o autonomicznej w stosunku do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. kategorii informacji publicznej. Zawężony w stosunku do partii politycznych zakres pojęcia informacji publicznej nie wynika też z art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.d.i.p. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ma charakter otwarty określając „w szczególności” zakres informacji publicznej podlegającej udostępnieniu. Normy zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. ani nie zawężają ani nie rozszerzają zakresu przedmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej określonego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP. Normy zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. precyzując pojęcie informacji publicznej zdefiniowane w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP poprzez wskazanie przykładowego katalogu informacji tego rodzaju, nie wykluczają z pojęcia informacji publicznej innych informacji niż te, które są wymienione w katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p., jeśli informacje te są informacjami o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1-2 Konstytucji, czyli – według sformułowania użytego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – informacjami o sprawach publicznych. Wskazanie w art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.d.i.p., że informacją publiczną jest informacja o podmiotach i zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie oznacza automatycznie, że informacja o działalności partii politycznych nie jest informacją publiczną. NSA podkreślił, że Konstytucja w art. 61 ust. 1 stanowi o prawie uzyskiwania informacji o działalności m.in. „innych osób oraz jednostek organizacyjnych”. W doktrynie prawa konstytucyjnego trafnie przyjmuje się zaś, że w zakresie „innych osób oraz jednostek organizacyjnych”, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji mieszczą się m.in. wymienione w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. partie polityczne (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej

Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Komentarz do art. 61).

W oparciu o treść art. 61 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy przyjąć, że informacją o sprawach publicznych, czyli informacją publiczną jest informacja o działalności partii politycznych „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. W istocie zatem może powstać wątpliwość w jaki sposób podmiot, taki jak partia polityczna, który nie jest „podmiotem wykonującym zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., ma realizować publiczne prawo podmiotowe do uzyskiwania informacji o swojej działalności „w zakresie, w jakim wykonuje zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, bowiem jak wyżej wskazano prawo to w przypadku takich podmiotów, jak „inne osoby oraz jednostki organizacyjne”, obejmuje informacje o działalności tych podmiotów właśnie „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykładni powyższych przepisów należy dokonać w duchu zasady jawności i transparentności życia publicznego (tj. zasady wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP) mając na uwadze charakter konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej jako politycznego publicznego prawa podmiotowego, z jednoczesnym odrzuceniem rezultatów wykładni prowadzącej ad absurdum. Do absurdalnych rezultatów prowadziłaby wykładnia, zgodnie z którą skoro z jednej strony ustawodawca wskazał partie polityczne jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie będące „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., przy czym w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie zadań publicznych jest odnoszone do „władz publicznych i innych podmiotów”, a z drugiej strony przyjął, że w przypadku tego rodzaju podmiotów udostępnieniu podlega informacja „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, to w istocie zobowiązując partie polityczne do udostępniania informacji publicznych zwolnił je z tego obowiązku, bo nie wykonując zadań władzy publicznej (czyli węższej kategorii zadań publicznych) nie mają one informacji „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Wykładnię taką, jako prowadzącą do absurdu, należy zatem odrzucić.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zatem przyjąć, że skoro partie polityczne są podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej „w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, to zakres ten nie może być kategorią pustą.”

W kontekście przywołanych wyżej rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zwrócić uwagę, że zgodnie z zasadą wynikającą z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, finansowanie partii politycznych jest jawne. Powtórzenie tego przepisu stanowi art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.). 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 też należy, że w wyroku z 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12 (OTK-A 2012/7/82, Dz. U. z 2012 r. poz. 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. Wprowadzenie 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 zatem uznać za słuszne i pożądane, aby obywatele mieli dostęp do informacji dotyczących ich

finansów. 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). 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.

Zdaniem Sądu wniosek skarżącej Fundacji z dnia 8 listopada 2022 r. o udostępnienie informacji o treści obowiązujących umów (wraz z załącznikami) dotyczących wynajmu powierzchni biurowych na potrzeby partii w Lublinie dotyczy informacji publicznej. Wniosek ten dotyczy bowiem informacji o wydatkach ponoszonych przez partię z posiadanego majątku na wynajem powierzchni biurowych na potrzeby partii. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wbrew stanowisku partii, przedmiotem wniosku nie było udostępnienie kopii umów wraz załącznikami, lecz informacji o treści tych umów wraz załącznikami.

Nowelizacja ustawy o partiach politycznych, dokonana ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2054) nałożyła natomiast na partie polityczne w dodanym art. 27a obowiązek prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru umów. Zgodnie z art. 27a ust. 3 partia polityczna udostępnia rejestr umów na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej. Zgodnie natomiast z art. 27a ust. 4 informacje w rejestrze umów dotyczą umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 oraz z 2021 r. poz. 1598 i 1641). Przepisy art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stosuje się odpowiednio.

Zgodnie zaś z art. 27 a ust. 6 w rejestrze umów zamieszcza się:

- 1) numer umowy - o ile taki nadano;
- 2) datę i miejsce zawarcia umowy;
- 3) okres obowiązywania umowy;
- 4) oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;
- 5) określenie przedmiotu umowy;
- 6) wartość przedmiotu umowy;
- 7) tryb zawarcia umowy.

W rejestrze umów zamieszcza się także informacje o uzupełnieniu lub zmianie umowy, rozwiązaniu za zgodą stron umowy, jak również informacje o odstąpieniu od umowy, jej wypowiedzeniu lub wygaśnięciu (art. 27a ust. 7).

Warto też zwrócić uwagę na motywy, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając powyższy przepis, a które zostały ujęte w uzasadnieniu do projektu wskazanej wyżej ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Wskazano tam m.in., że "(...) w obecnym stanie prawnym źródła finansowania partii politycznych są jawne, zaś partie polityczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. W praktyce jednak istnieje szereg problemów dotyczących jawności źródeł finansowania partii politycznych, jak również dostępu do informacji publicznej, np. w zakresie wydatków lub zawartych umów przez poszczególne partie polityczne. Dzieje się tak pomimo tego, że partie pobierają wielomilionowe subwencje z budżetu państwa, więc korzystają z publicznych pieniędzy. Partie nie mają obowiązku publikowania informacji w powyższym zakresie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), zaś informacje o wydatkach przekazywane w sprawozdaniach do Państwowej Komisji Wyborczej mają charakter zagregowany i dotyczą okresów rocznych. Ponadto, praktyka pokazuje, że partie niechętnie dzielą się informacjami dotyczącymi swoich bieżących wydatków, które powinny udostępniać na wniosek zainteresowanych podmiotów." (...) "Z powyższych względów zasadne jest wprowadzenie pełnej jawności i przejrzystości zarówno w zakresie źródeł finansowania partii politycznych, jak i poszczególnych wydatków partii."

Z wyraźnej zatem woli ustawodawcy informacje o treści umów, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie u.d.i.p., w zakresie określonym w art. art. 27a ust. 6, a także o zmianach lub uzupełnieniu tych umów, mają być opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Sądowi wiadomo jest natomiast z urzędu, że partia Prawo i Sprawiedliwość w rejestrze umów opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszcza m. in. informacje o umowach najmu lokali na potrzeby partii.

Niewątpliwie zatem informacja o treści obowiązujących umów (wraz z załącznikami) dotyczących wynajmu powierzchni biurowych na potrzeby partii w Lublinie stanowi informację publiczną.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że partia Prawo i Sprawiedliwość pozostaje w bezczynności w zakresie rozpatrzenia wniosku Fundacji Wolność z dnia 8 listopada 2022 r. Jeśli bowiem żądana informacja ma charakter informacji publicznej

udostępnianej w trybie u.d.i.p., podmiot zobowiązany do udzielenia tej informacji pozostaje w beczynności nie tylko wówczas, gdy w terminie przewidzianym tą ustawą nie podejmuje żadnych czynności, czyli milczy i nie udziela informacji, ale również wówczas, gdy posiadając żądaną informację, błędnie ocenia żądanie jako niepodlegające ustawie lub też nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia w oparciu o przepis art. 16 lub art. 17 u.d.i.p. (zob. wyrok NSA z dnia z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3656/18, publ. CBOSA).

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. zobowiązał partię polityczną Prawo i Sprawiedliwość do rozpoznania wniosku Fundacji z dnia 8 listopada 2022 r., w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Organ zobowiązany będzie załatwić wniosek skarżącej Fundacji zgodnie z u.d.i.p., udzielając żądanych informacji albo ich odmawiając w formie decyzji administracyjnej.

Jednocześnie Sąd uznał, że stwierdzona beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, publ. CBOSA). Jednocześnie słownikowe znaczenie słowa „rażący” oznacza „rzucający się w oczy, bardzo duży, oczywisty” (Mały słownik języka polskiego pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej, PWN, Warszawa 1969).

Sąd w tym zakresie wziął pod uwagę okoliczność, że partia Prawo i Sprawiedliwość udzieliła Fundacji odpowiedzi na jej wniosek, jednak rozpoznała sprawę niewłaściwie, z naruszeniem przepisów u.d.i.p.. Nieudostępnienie wnioskowanych informacji wynikało jednak przede wszystkim z błędnej interpretacji przepisów u.d.i.p. Wadliwe stosowanie przepisów prawa nie daje natomiast podstaw do stwierdzenia, że beczynność w udostępnieniu informacji publicznej miała postać kwalifikowaną.

Z powyższych względów Sąd nie uwzględnił wniosku Fundacji o wymierzenie partii Prawo i Sprawiedliwość grzywny w trybie art. 149 § 2 P.p.s.a. Stosownie do treści tego przepisu sąd uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu

organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a.

Użycie w ww. przepisie sformułowania „może” oznacza, że rozstrzygnięcie w przedmiocie wymierzenia grzywny ma charakter fakultatywny. W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd nie stwierdził podstaw do zastosowania ww. instytucji zgodnie z wnioskiem skarżącej Fundacji i w tym zakresie skargę oddalił.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a oraz art. 151 P.p.s.a., orzekł jak w punktach 1-3 sentencji wyroku. O kosztach postępowania obejmujących uiszczony wpis sądowy w kwocie 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
Iwona W. Śniewska
st. r. w. sekretarz sądowy