

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -15 ³⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86 Radom 48 368 99 08	22 553 78 21 22 553 78 22 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II

Dnia 25 stycznia 2018 r.
Sygn. akt II SAB/Wa 395/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

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

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 24 stycznia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Stronie Skarżącej - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 12 grudnia 2017 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

Elwira Sipak

specjalista

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w

postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1257)¹.

5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl/>.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Piotr Borowiecki (spr.)

Sędziowie WSA

Adam Lipiński

Stanisław Marek Pietras

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 12 grudnia 2017 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie

na bezczynność Prawa i Sprawiedliwości

w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. zobowiązuje partię polityczną Prawo i Sprawiedliwość do rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi sprawy,

2. stwierdza, że bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,

3. oddala skargę w pozostałym zakresie,

4. zasądza od partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 100 zł (sto złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elwira Sipak

specjalista



UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 21 lipca 2017 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej także: „skarżące Stowarzyszenie” lub „strona skarżąca”) wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość (dalej także: „partia PiS”) w przedmiocie rozpatrzenia jego wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Na podstawie akt niniejszej sprawy Sąd ustalił następujący stan faktyczny.

W dniu 20 czerwca 2017 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, działając za pośrednictwem poczty elektronicznej (w formie zwykłego e-maila), powołując się na przepis art. 61 Konstytucji RP, wniosło do partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość o udostępnienie informacji publicznej, poprzez przesłanie w odpowiedzi na adres e-mailowy (ujawniony w treści przedmiotowego wniosku), w formie skanów, wyciągów i historii rachunków bankowych partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość za rok 2017 do dnia wykonania wniosku.

W odpowiedzi na powyższy wniosek partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość, reprezentowana przez Skarbnika PiS, w piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r. poinformowała skarżące Stowarzyszenie, iż jego wniosek nie spełnia podstawowego warunku formalnego, tj. nie określa przedmiotu i zakresu żądanej informacji publicznej, a wspomniany brak formalny uniemożliwia rozpoznanie wniosku.

W uzasadnieniu pisma Skarbnik PiS wskazał, iż żądanie *de facto* sprawozdania finansowego za półroczny okres działalności partii, zorientowanego na wszystkie operacje finansowe, sprowadza się do wniosku o udostępnienie całej wiedzy w zakresie gospodarki finansowej partii PiS w tym okresie. W tej sytuacji, partia PiS uznała, że sporny wniosek strony skarżącej nie określał precyzyjnie przedmiotu zainteresowania skarżącego Stowarzyszenia, albowiem nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia się strona skarżąca domaga. Ponadto, partia PiS podniosła, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada podmiot

składający wniosek o udostępnienie informacji publicznej wymóg precyzyjnego wskazania żądanej informacji, dzięki czemu podmiot, na którym spoczywa obowiązek zweryfikowania, czy żądana informacja stanowi informację publiczną, czy też nie - może prawidłowo rozpoznać złożony wniosek.

Jednocześnie, partia PiS, reprezentowana przez Skarbnika PiS zarzuciła, iż strona skarżący nie wykazuje zainteresowania informacją publiczną, czyli informacją o sprawie publicznej zasadniczej z punktu widzenia interesu publicznego, a jedynie zainteresowanie szerokim zbiorem informacji, które zamknięte są w pojęciu historii operacji finansowych partii.

W tej sytuacji, zdaniem partii PiS, przedmiotowy wniosek strony skarżącej nie spełnia podstawowego warunku formalnego, a tym samym nie może być załatwiony.

Na marginesie, Skarbnik PiS podkreślił, iż w przypadku partii politycznych, organem uprawnionym do kontroli gospodarki finansowej *in extenso* jest Państwowa Komisja Wyborcza. W tym stanie rzeczy, jak podniósł Skarbnik PiS, cały zbiór wnioskowanych informacji znajduje się w Państwowej Komisji Wyborczej, która jest dysponentem jawnych sprawozdań finansowych partii politycznych.

Mając na względzie powyższe, partia PiS pouczyła stronę skarżącą, że w przypadku doprecyzowania, jaką konkretną informacją (którym wydatkiem) skarżące Stowarzyszenie jest zainteresowane, wniosek o udostępnienie informacji publicznej zostanie rozpoznany, a - jak wskazuje dotychczasowa praktyka - najpewniej także uwzględniony i informacja łącznie z dokumentami źródłowymi zostanie udostępniona.

W związku z powyższym Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska w piśmie z dnia 21 lipca 2017 r. wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w przedmiocie rozpatrzenia wniosku strony z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W *petitum* skargi strona skarżąca wniosła o:

- 1) zobowiązanie partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość do rozpoznania wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej,
- 2) zwrot kosztów postępowania oraz kosztów zastępstwa według norm przepisanych,
- 3) orzeczenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
- 4) wymierzenie Prawu i Sprawiedliwości grzywny.

Skarżące Stowarzyszenie zarzuciło partii PiS naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji RP - w zakresie, w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę do udostępniania informacji o działalności jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa,

2) art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 - dalej także jako: „u.d.i.p.”) - w zakresie, w którym organ jest zobowiązany do udostępnieniu informacji publicznej na wniosek bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku - poprzez brak udostępnienia informacji publicznej przez partię PiS.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podniosła, że nie może zgodzić się ze stanowiskiem PiS, iż wniosek Stowarzyszenia ma charakter zbyt ogólny. Jednocześnie, strona skarżąca zauważyła, że ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie wskazuje żadnych przesłanek formalnych, które muszą zostać spełnione, aby wniosek był wiążący. Strona skarżąca wskazała, że z kolei w literaturze podkreśla się, że z takiego wniosku muszą wynikać cztery informacje: podmiot zobowiązany, zakres ujawnionej informacji, sposób i forma ujawnienia informacji, a także dane wnioskodawcy (w przypadku, gdy wnioskodawca wnosi o udostępnienie w sposób inny, niż wgląd na miejscu).

Zdaniem skarżącego Stowarzyszenia, wbrew stanowisku partii PiS, wniosek z dnia 20 czerwca 2017 r. jest precyzyjny, gdyż jasno przedstawia przedmiot, który ma zostać udostępniony (tj. wyciągi z rachunków bankowych) oraz okres, za jaki mają one zostać udostępnione (2017 r. aż do momentu odpowiedzi na wniosek). W ocenie strony skarżącej, w spornym wniosku nie pojawiają się również żadne pojęcia dwuznaczne lub mylące, które czyniłyby koniecznym doprecyzowanie przez stronę skarżącą zakresu żądanej informacji.

Strona skarżąca stwierdziła ponadto, że nieuzasadniony jest również argument partii PiS o konieczności rozdzielenia pojęcia „informacji publicznej” od „nośnika informacji”, albowiem logiczne jest, że informacja publiczna jest przedstawiono na pewnym przedmiocie materialnym. Jednakże, zdaniem skarżącego Stowarzyszenia, okoliczność ta nie ma wpływu na ocenę skuteczności wniosku, ani też na to, czy żądana informacja ma przymiot „publicznej”, czy też nie.

Skarżące Stowarzyszenia zauważyło również, że zarówno ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak i dotychczasowe orzecznictwo, wskazują, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są podmioty realizujące

zadania o charakterze publicznym lub gospodarujące mieniem publicznym (komunalnym lub Skarbu Państwa). Strona skarżąca podniosła, że podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., wydanym w sprawie sygn. akt II SAB/Wa 661/14, w którym uznał, że *„(...) w związku z tym, że partia polityczna nie wykonuje zadań władzy publicznej, czy też zadań publicznych, to wyłącznym zakresem działalności partii politycznej, podlegającej reżimowi u.d.i.p., jest gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa. Fundusz ekspercki dysponuje środkami pochodzącymi z subwencji dla partii politycznej, która to subwencja pochodzi z budżetu państwa, co oznacza, że Prawo i Sprawiedliwość gospodaruje w tym zakresie majątkiem Skarbu Państwa”*.

Ponadto, strona skarżąca zauważyła, że zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017, poz. 2077), gospodarka środkami publicznymi jest jawna.

Skarżące Stowarzyszenie uznało również, że nieuzasadniony jest argument Prawa i Sprawiedliwości, iż podmiotem zobowiązanym do kontroli gospodarki finansowej jest *in extenso* Państwowa Komisja Wyborcza. Według strony skarżącej, bez znaczenia dla obowiązku informacyjnego na gruncie u.d.i.p. jest również podnoszona przez partię PiS okoliczność, iż sprawozdanie finansowe za cały 2017 rok będzie dostępne w późniejszym okresie. Zdaniem strony skarżącej, istnienie organu zobowiązanego do kontroli finansów partii politycznych, a także ustawowy obowiązek umieszczania sprawozdań finansowych za roczny okres, nie mogą stanowić przyczyny odmowy udostępnienia informacji publicznej, albowiem zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W konsekwencji, strona skarżąca uznała, że wyłączenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej na gruncie u.d.i.p. ma miejsce tylko wówczas, gdy istnieją przepisy szczególne, regulujące zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Strona skarżąca stwierdziła, że w polskim systemie prawnym nie ma przepisów, które zwalniałyby partie polityczne z udostępniania na wniosek tych informacji publicznych, które znajdują się w posiadaniu Państwowej Komisji Wyborczej. Skarżące Stowarzyszenie podkreśliło również, że fakt posiadania określonej informacji także przez inny podmiot nie stanowi argumentu za wyłączeniem obowiązku udostępnienia informacji publicznej przez ten podmiot zobowiązany, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Skarżące Stowarzyszenie podniosło, że w świetle przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, termin do udostępnienia spornych informacji zawartych we wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r., upłynął w dniu 4 lipca 2017 r., zaś partia PiS nie udostępniła żądanej informacji publicznej.

Strona skarżąca, powołując się na stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt II SAB/Sz 6/14, uznała, że bezczynność nie zachodzi tylko w sytuacji, gdy organ milczy wobec wniosku strony, ale na równi z brakiem podjęcia przez organ określonych czynności względem wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy traktować także udzielenie wnioskodawcy informacji innej niż ta, której oczekiwał, a także przedstawienie informacji niebędącej pełną odpowiedzią na wniosek zainteresowanego. W ocenie strony skarżącej, z taka właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Skarżące Stowarzyszenie uznało, iż okoliczność powoływania się przez partię polityczną na pozorne i indyferentne prawnie okoliczności, mające rzekomo wyłączyć obowiązek udostępniania informacji na wniosek, przemawiają za stwierdzeniem, że bezczynność ma miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W tej sytuacji, zdaniem strony skarżącej, zasadne jest wymierzenie grzywny w celu uniknięcia w przyszłości podobnej sytuacji, która doprowadza do naruszenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

W odpowiedzi na skargę partia Prawo i Sprawiedliwość wniosła o jej oddalenie w całości.

Odnosząc się do zarzutów strony skarżącej, partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość wskazała w uzasadnieniu odpowiedzi na skargę, że w wyniku rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog z dnia 20 czerwca 2017 r. o udzielenie informacji publicznej, partia PiS w piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r. przekazał stronie skarżącej rozstrzygnięcie w sprawie objętej wnioskiem. Według partii PiS, wspomniane rozstrzygnięcie miało charakter czynności materialno-technicznej, z uwagi na fakt, iż we wspomnianym piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r. poinformowano skarżące Stowarzyszenie, że w przypadku uzupełnienia braku formalnego, polegającego na nie określeniu przedmiotu i zakresu żądanej informacji - wniosek zostanie rozpatrzony.

W konsekwencji, partia PiS uznała, że w niniejszym postępowaniu objętym skargą nie zaistniały przesłanki bezczynności.

Odnosząc się do zarzutów strony skarżącej dotyczących naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, partia PiS powołała się na przepis art. 6 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 876 ze zm.), w którym ustawodawca jednoznacznie przesądził, że partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej, ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań.

W tej sytuacji, partia PiS wskazała, iż nie mogła dopuścić się naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Partia PiS podkreśliła, iż skarżący sam niweluje własny zarzut, czego potwierdzeniem jest uzasadnienie skargi, w którym to skarżące Stowarzyszenie powołuje się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt II SAB Wa 661/14, zgodnie z brzmieniem którego „*partia polityczna nie wykonuje zadań władzy publicznej czy też zadań publicznych*”. W konsekwencji, zdaniem partii PiS, nie zachodzi zatem przesłanka niezbędna dla zaistnienia okoliczności uzasadniających zarzut naruszenia art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

Ponadto, partia PiS zauważyła, iż skarżący wnosi o udostępnienie dziesiątek różnych informacji (o wydatkach i przychodach za co najmniej półrocze funkcjonowania partii politycznej), posługując się przy tym mało zrozumiałym wyznacznikiem „*wyciągów*”. Partia PiS podkreśliła, że jakkolwiek nie rozumieć wniosku skarżącego, ww. zbiór informacji będzie zawierał informacje zarówno publiczne (korzystanie z subwencji, wydatkowanie majątku publicznego), jak i nieposiadające waloru publicznych (wydatkowanie majątku pochodzącego ze składek, darowizn, spadków, wydatki na rachunki za media, wypłaty pracownicze, składki na ubezpieczenia społeczne itp.), a także te, których udostępnienie podlega ograniczeniu na podstawie art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (klauzule poufności, tajemnice przedsiębiorstw, ochrona danych osobowych osób fizycznych, itp.). W tym miejscu, partia PiS powołała się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2889/12, w którym to NSA wskazał, iż: „*Niepodpadające pod tryb objęty ustawą wymagałyby odmowy udostępnienia w formie pisma. Te publiczne z kolei, w zależności od ich rodzaju, wymagałyby bądź udostępnienia w formie czynności materialno-technicznej, bądź wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia w przypadkach określonych w art. 5 ustawy, a najczęściej obu tych form działania*”.

Mając powyższe na względzie, partia PiS uznała, iż bezpodstawne jest przesądzenie przez skarżącego *a priori*, iż każda informacja z setek poszczególnych informacji, objętych wnioskiem stanowi informację publiczną. Jest to teza nieuprawniona i niepoparta przepisami prawa.

Partia PiS wskazała, iż zgadza się wprawdzie z tezą stawianą przez skarżącego, iż procedura udostępniania informacji publicznych, na etapie składania wniosku, jest odformalizowanym, specyficznym postępowaniem, do którego nie stosuje się (na tym etapie) przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Niemniej, partia PiS podkreśliła jednocześnie, iż nie zgadza się jednak ze stroną skarżącą, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi spełniać w zasadzie żadnych warunków formalnych. Partia PiS wskazała bowiem, iż nie utożsamia „szerokiego zakresu informacji” z „ogólnym i nieprecyzyjnym zakresem informacji”. W tej sytuacji, partia PiS uznała, że sporny wniosek skarżącego Stowarzyszenia nie jest zorientowany na konkretną informację publiczną, lecz wyraża żądanie udostępnienia wielu różnych informacji, dla których jedynym wspólnym mianownikiem jest przynależność do grupy „historii rachunków bankowych”, a zatem informacji o wszystkich wydatkach i przychodach. W konsekwencji, partia PiS zarzuciła, iż sporny wniosek strony skarżącej o udostępnienie informacji publicznej nie jest prawidłowy.

Partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość zauważyła ponadto, iż strona skarżąca posługuje się nieprecyzyjnym pojęciem „wyciągów”. W tej sytuacji, partia PiS, uznała, że nie do końca wiedziała, o jaką postać „wyciągów” bankowych wnioskuje strona skarżąca (np. czy wnioskuje o wyciągi w postaci potwierdzenia wszystkich konkretnych wydatków lub zarejestrowanych przychodów we wnioskowanym okresie, czy też o „wyciągi” w postaci salda rachunku bankowego, a może o „wyciągi” w formie zestawienia operacji finansowych na rachunku bankowym).

Mając na względzie wskazane powyżej okoliczności, partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość uznała, iż nie pozostaje w bezczynności.

Zdaniem partii PiS, każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien być załatwiony bądź przez udostępnienie informacji, a w przypadku, gdy istnieją ku temu podstawy prawne przez odmowę udostępnienia, która przybiera formę decyzji administracyjnej, lecz jedynie, gdy wniosek rzeczywiście stanowi wniosek o udostępnienie informacji publicznej i wszczyna ona procedurę

przewidzianą w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W tym miejscu, partia PiS wskazała, że przepis art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej swoją regulacją nie obejmuje sytuacji, w której żądana informacja nie jest informacją publiczną lub gdy nie sposób ustalić, jakiej informacji wnioskodawca się domaga. W takim bowiem wypadku, jak zauważył PiS, stanowisko podmiotu odmawiające jej udzielenia powinno być wyrażone w formie pisemnej odpowiedzi, zawierającej argumentację w przedmiotowym zakresie.

Partia PiS podniosła jednocześnie, że sprawozdania partii politycznej są dostępne w Państwowej Komisji Wyborczej, gdzie też każdy obywatel może zapoznawać się z materiałami źródłowymi przedkładanymi przez partie organowi kontrolnemu. Zdaniem partii PiS, jest to okoliczność, która ma znaczenie dla niniejszej sprawy, albowiem wgląd w roczne sprawozdania finansowe uczyni zadość kompleksowemu i generalnemu zainteresowaniu skarżącego Stowarzyszenia historią rozliczeń Prawa i Sprawiedliwości.

Partia PiS uznała, że skarżące Stowarzyszenie powinno tak określić przedmiot wniosku, aby partia PiS mogła zweryfikować, czy konkretna żądana informacja stanowi informację publiczną, w konsekwencji mogła właściwie rozpoznać wniosek.

Partia PiS stwierdziła, że skarżące Stowarzyszenie ma prawo „czuwać” nad transparentnością życia publicznego, jednakże powinno wykazać zainteresowanie konkretną informacją, nie zaś „pakietem” informacji (dokumentów), które przedmiotowo posiadają wyłącznie jedną cechę wspólną, mianowicie przynależność do „domeny” przychodów i wydatków. Partia PiS wyraźnie podkreśliła, iż skarżący nie wykazuje jednak zainteresowania informacją publiczną, czyli informacją o sprawie publicznej, która jest kluczowa z punktu widzenia interesu publicznego, a jedynie wykazuje zainteresowanie szerokim zbiorem informacji zamkniętych w wyjątkowo obszernym i niedookreślonym pojęciu „wyciągów” i historii rozliczeń partii.

Ustosunkowując się do wniosku strony skarżącej o ukaranie partii karą grzywny, partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość wyraźnie podkreśliła, iż w niniejszej sprawie nie zachodzi przypadek braku podejmowania przez partię PiS jakichkolwiek czynności, czy też bagatelizowania wniosku skarżącego i braku woli załatwienia sprawy, które można byłoby rozpatrywać w kategoriach rażącego naruszenia prawa, oznaczającego wadliwość kwalifikowaną, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym.

Reasumując, partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość podkreśliła, iż:

- PiS, jako partia polityczna, nie sprawuje władzy publicznej, ani nie wykonuje zadań publicznych, a zatem nie mogła naruszyć art. 61 ust. 1 Konstytucji RP,
- wnioskowane informacje stanowią zbiór ogólnie zakreślonych informacji i jako takim nie można przypisać *a priori* waloru publiczności,
- wniosek tak sformułowany nie jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej, a więc nie wszczyna on procedury przewidzianej przez u.d.i.p., a zatem nie może być prawidłowo rozpoznany,
- partia PiS, pomimo braku prawnego obowiązku, zwykłym pismem zawiadomiła stronę skarżącą o braku możliwości zastosowania do wniosku przepisów ustawy oraz o możliwości usunięcia braku wymogu formalnego wniosku,
- skarżące Stowarzyszenie ma możliwość wglądu w sprawozdanie finansowe partii PiS za każdy kolejny rok kalendarzowy.

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.), 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. - dalej: „p.p.s.a.”), odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy.

W świetle przepisu 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 niniejszej sprawie, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm. - dalej także: „u.d.i.p.”), która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania (art. 1 - 2 u.d.i.p.).

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.

Przepis art. 149 § 1 p.p.s.a. stanowi, iż 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.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia *bezczynności*. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (tak m.in. T. Woś /w:/ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011, s. 109). Jednocześnie, podnosi się w doktrynie, że stan „bezczynności organu” od „przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ” różni się tym, że o ile w pierwszym przypadku dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy poprzez to, iż organ zasadniczo nie podejmuje żadnych istotnych czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy, o tyle w drugim przypadku organ nie podejmuje skutecznych działań na podstawie przepisów k.p.a., przez co nie dochodzi do wydania rozstrzygnięcia (por. m.in. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz /w:/ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. prof. R. Hausera*

i prof. M. Wierzbowskiego, wyd. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017). Takie rozumienie pojęcia bezczynności potwierdza również orzecznictwo, w którym stwierdza się, że jeżeli w toku postępowania administracyjnego organ podejmuje czynności mające na celu dokładne rozpoznanie sprawy w niezbędnym zakresie, to choć nie wydał w przewidzianym terminie decyzji administracyjnej, nie można mu zarzucić bezczynności (por. m.in. wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 711/11). W tym drugim przypadku (stan przewlekłości postępowania), czynności organu można również uważać za „pozorowane”, w tym sensie, iż organ przeprowadza czynności nieistotne dla sprawy lub mnoży czynności postępowania dowodowego, pozostając w sprzeczności z koniecznością zachowania wymogu ekonomiki postępowania administracyjnego. Przy kwalifikowaniu „przewlekłości postępowania” powstaje więc sytuacja, w której działa opieszale lub tylko pozoruje działania (formalnie nie będąc bezczynnym).

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej bezczynność podmiotu obowiązującego do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ - będąc w posiadaniu żądanej informacji publicznej - nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci udzielenia tej informacji (art. 10 ust 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.).

Przyjmuje się, że bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej może przybrać jedną z czterech postaci:

1) podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w ogóle nie odpowiada na wniosek strony skarżącej, a więc podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje i milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II SAB/Wa 28/08);

2) podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przekracza termin określony w art. 13 u.d.i.p., a więc nie podejmuje w terminie wskazanym w art. 13 cyt. ustawy stosownych czynności (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 485/12);

3) podmiot zobowiązany udziela informacji, lecz dokonuje przedstawienia informacji innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca lub też informacji

wymijającej, a więc zachodzi sytuacja, gdy wnioskodawcy zostaje formalnie udzielona informacja publiczna, ale nie dotyczy ona pytań zawartych we wniosku, a zatem odpowiedź w ogóle nie dotyczy wniosku lub zawiera informacje niezwiązane z treścią wniosku;

4) podmiot zobowiązany udziela wprawdzie wnioskodawcy lakonicznej informacji, że nie dysponuje informacją publiczną, ale nie udowadnia swoich twierdzeń, a nawet nie uwiarygadnia, iż nie posiada żądanej informacji publicznej (tak również: m.in. wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 156/12).

Zaznaczyć należy, że w przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem Sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej. 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 rozpatrywanej sprawie skarżące Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska sformułowało wobec partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość zarzut bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, w którym żądało udostępnienia wyciągów i historii rachunków bankowych partii politycznej Prawa i Sprawiedliwości za rok 2017 do dnia wykonania wniosku.

Należy zauważyć, że w świetle przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, do udostępniania informacji publicznej obowiązane są w szczególności organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), a także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy).

W ocenie Sądu, już na podstawie powyżej wskazanego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy można byłoby partię polityczną Prawo i Sprawiedliwość zaliczyć ewidentnie do podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, albowiem ustawodawca nałożył obowiązek udzielania informacji publicznej na

wszystkie podmioty dysponujące mieniem publicznym. Niewątpliwie, należy uznać, że każdy podmiot, który gospodaruje choćby niewielką częścią publicznego mienia, ma obowiązek udostępniania informacji na jego temat. Można powiedzieć, że prawo do informacji podąża za publicznym mieniem i osoby uprawnione mogą żądać informacji od każdego, kto takim mieniem zarządza lub z niego korzysta (por. m.in. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wydanie 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015).

Niemniej, jeśli chodzi o partie polityczne, to zauważyć należy jednak, iż ustawodawca wyraźnie przesądził *expressis verbis* w przepisie art. 4 ust. 2 u.d.i.p., że podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej są partie polityczne.

W tej sytuacji, nie ulega wątpliwości, że na partiach politycznych spoczywa obowiązek udostępniania informacji publicznej, przy czym - co warto wyraźnie zaznaczyć - obowiązek ten traktowany jest niezależnie od obowiązku wskazanego w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wyraźnie zastrzega, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

Oczywistym jest to, że partie polityczne nie muszą udostępniać informacji, która - w rozumieniu art. 1 u.d.i.p. - nie stanowi informacji publicznej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, w rozumieniu cyt. ustawy i podlega udostępnieniu.

Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie 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 dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia *informacji publicznej*. 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 jednocześnie, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych

podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06, publ. LEX nr 291357, a także z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2093/14, publ. /w:/ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy podkreślić jednocześnie, że o zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu, w rozumieniu u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji.

W świetle powyższego, Sąd uznał, iż nie może budzić wątpliwości to, że informacje objęte wnioskiem skarżącego Stowarzyszenia z dnia 20 czerwca 2017 r. stanowią informację publiczną, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Uznać należy jednocześnie, że - że wbrew stanowisku partii PiS - treść przedmiotowego wniosku strony skarżącej o udostępnienie informacji publicznej jest w swej istocie zrozumiała, bowiem określa wyraźnie zarówno zakres podmiotowy (partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość), jak i zakres przedmiotowy (*vide*: wyciągi i historia rachunków bankowych partii za rok 2017 do dnia wykonania wniosku), a także ramy czasowe objęte żądaniem (wyraźnie wskazany okres - rok 2017 r.).

Zważywszy, zatem, że w sprawie spełniony został warunek odnoszący się zarówno do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej, uznać należy, że wniosek skarżącego Stowarzyszenia z dnia 20 czerwca 2017 r. podlegał rozpoznaniu w trybie przewidzianym przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W tej sytuacji, nie ulega wątpliwości, że obowiązkiem partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość było zatem udzielenie odpowiedzi na wniosek skarżącego Stowarzyszenia z dnia 20 czerwca 2017 r., bez zbędnej zwłoki, nie później jednak, niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku (*vide*: art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie udzielenie wyjaśnień, o których mowa w art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p., bądź też wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Podkreślić przy tym należy, że udostępnienie informacji ma formę czynności materialno-technicznej i w świetle dyspozycji art. 14 ust. 1 u.d.i.p. winno nastąpić w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem.

Zdaniem Sądu, uznać należy, że przedstawienie informacji innej, niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, czy też udzielenie informacji niepełnej, wymijającej, czy wręcz nieadekwatnej do treści wniosku, świadczy o bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, do którego skierowano

wniosek o jej udostępnienie, co niewątpliwie narusza regulację zawartą w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. (por. m.in., wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2569/12, a także wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 13/16).

Analiza przebiegu postępowania w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że partia Prawo i Sprawiedliwość pozostawała w stanie bezczynności na dzień złożenia skargi:

W ocenie Sądu, uznać należy, że nie udzielając skarżącemu Stowarzyszeniu w ustawowym terminie informacji publicznej objętej treścią jego wniosku z dnia 20 czerwca 2017 r., partia Prawo i Sprawiedliwość popadła w stan bezczynności, który nie ustał również po wniesieniu przez stronę skarżącą w dniu 21 lipca 2017 r. skargi skierowanej do tutejszego Sądu.

Należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecnictwie sądów administracyjnych zgodnie przyjmowano, iż wydatki partii politycznej stanowią informację publiczną.

W tym miejscu wskazać warto przykładowo, iż zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 513/13, zwrócono uwagę, iż na mocy art. 23a ustawy o partiach politycznych, źródła finansowania partii politycznych są jawne. NSA podkreślił, że majątek partii politycznej powstaje między innymi ze składek członkowskich, co wynika z art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych. Dlatego, *a contrario*, za sprawę publiczną należy także uznać wydatki partii politycznych.

W ocenie Sądu, w tym miejscu konieczne jest również przywołanie stanowiska wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 687/14, w którym NSA wyraźnie stwierdził, że wydatki partii politycznej są sprawą publiczną, a informacja na ten temat podlega - co do zasady - udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednocześnie, w uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, że analizując sens rozróżnienia przez racjonalnego ustawodawcę podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, zauważyć należy, że w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazane zostały różne podmioty mogące pełnić funkcje publiczne, w rozumieniu ustrojowym bądź jedynie funkcjonalnym. Tam jednak tylko, gdzie występują podmioty prywatne (pkt 5) wprowadzone zostało ograniczenie obowiązków wynikających z ustawy wyłącznie do zakresu związanego z pełnieniem określonych funkcji - wykonywaniem zadań

publicznych lub dysponowaniem majątkiem publicznym. Zatem, jak stwierdził NSA, w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.d.i.p., w tym partii politycznych, ustawodawca nie przewidział wprost takiego ograniczenia. W konsekwencji, wobec takiego brzmienia regulacji, Naczelny Sąd Administracyjny uznał więc, że należy przyjąć, iż obowiązki wynikające z ustawy aktualizują się w odniesieniu do każdej posiadanej przez partię informacji o znaczeniu publicznym.

Należy wskazać jednocześnie, iż przepis art. 34 ustawy o partiach politycznych przewiduje dodatkowy sposób publicznego udostępnienia informacji i nie zawiera wyłączenia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zawarta w powołanym przepisie regulacja stanowi wzmocnienie zasady jawności w odniesieniu do źródeł finansowania partii politycznych, tym samym, nie może być rozumiana, jako podstawa utajnienia jakiegokolwiek informacji ze względu na ochronę tajemnicy.

Ponadto, Sąd zwrócił uwagę, że określona w powołanym przepisie ustawowa procedura przekazywania informacji do domeny publicznej nie wyklucza wcześniejszego przedstawienia takiej informacji na wniosek. W konsekwencji, przyjąć trzeba, iż wydatki partii politycznej są sprawą publiczną, a informacja na ten temat podlega - co do zasady - udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Należy ponadto zauważyć, że majątek partii politycznej może pochodzić z różnych - określonych w art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych - źródeł, a więc zarówno publicznych, jak i prywatnych, co nie oznacza jednak, że sposób dysponowania tym majątkiem nie stanowi sprawy publicznej. Pamiętać bowiem trzeba, że zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o partiach politycznych majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. Podstawowym celem każdej partii politycznej jest natomiast udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej (*vide*: art. 11 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Niezależnie zatem od źródła pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na cele partii (publicznych czy prywatnych), sposób ich wydatkowania stanowi sprawę publiczną.

Wskazać trzeba, iż poprawność tego kierunku myślenia znajduje potwierdzenie w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach zbiorów publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 498), w której ustawodawca nałożył na organizatora zbiórki publicznoprawny obowiązek zgłoszenia zbiórki publicznej, a także złożenia

sprawozdań ze zbiórki oraz ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar. Pamiętając, że regulacja ta nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie warto jednak odnotować, iż świadczy ona o uznaniu przez ustawodawcę standardów jawności nie tylko w odniesieniu do środków publicznych.

Warto również wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12, w którym Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż celem partii politycznych jest realizacja funkcji polegających na wpływaniu 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 Konstytucyjnego, 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.

Wprawdzie, pełnomocnik partii PiS w odpowiedzi na skargę, wskazał, iż odpowiadając na złożony przez stronę skarżącą wniosek, partia wydała rozstrzygnięcie o charakterze materialno-technicznym w przesłanym stronie piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r., w którym poinformowała stronę skarżącą, że jej wniosek ma braki formalne, i jako taki nie może zostać rozpoznany, niemniej, uznać należy jednak, że partia PiS, jako podmiot zobowiązany, udzielając wnioskodawcy niezasadnego pouczenia o rzekomych brakach formalnych wniosku i zarazem udzielając lakonicznej w swej treści informacji odnośnie istoty finansów partii, w żaden sposób nie wykonała należycie obowiązków wynikających z ustawy do dostępu do informacji publicznej.

W świetle powyższego, uznać należy, że stan beczynności partii PiS nie ustał na skutek zarówno przekazania bardzo lakonicznej - i co gorsza - nieuzasadnionej informacji zawartej w pisemnej odpowiedzi z dnia 23 czerwca 2017 r., jak i w wyniku niespójnych wyjaśnień zawartych w odpowiedzi pełnomocnika procesowego na skargę zawartej w piśmie z dnia 9 sierpnia 2017 r.

Tym samym, Sąd stwierdził, że na dzień wyrokowania w niniejszej sprawie,

podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie rozpoznał w sposób należyty wniosku skarżącego Stowarzyszenia z dnia 20 czerwca 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, pozostając w bezczynności.

W szczególności za takie działania, które mogłyby zostać uznane za wykonanie obowiązku informacyjnego nie można uznać pisma partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość z dnia 23 czerwca 2017 r., albowiem - wbrew twierdzeniom zawartym w owym piśmie, z treści wniosku strony skarżącej jasno wynikał nie tylko przedmiot, ale i zakres żądania - udostępnienie wyciągów i historii rachunków bankowych za listopad 2016 r.

W tym zakresie, partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość powinna przede wszystkim zbadać, czy żądana informacja, zwłaszcza z uwagi na podany we wniosku alternatywny sposób jej udostępnienia, ma charakter informacji prostej - czyli dostępnej „od ręki” i zatem może zostać niezwłocznie udostępniona, czy też stanowi, z uwagi na sposób jej wyszukania, informację złożoną, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy i która wymaga wykazania przez stronę zainteresowaną (na żądanie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji) szczególnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie tak przetworzonej informacji.

Partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość powinna także rozważyć, czy w niniejszej sprawie występują ograniczenia w udostępnianiu żądanej informacji publicznej, wskazane w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy. Stwierdzenie, że dana informacja mieści się w katalogu informacji ustawowo chronionych skutkować będzie odmową jej udostępnienia. Taka odmowa powinna z kolei przybrać formę decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 16 u.d.i.p.

Reasumując, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, partia polityczna PiS naruszyła art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, albowiem nie udostępniła żądanej informacji w określonym w tym przepisie terminie, ani nie dochowała innych proceduralnych czynności wskazanych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, świadczących o wykonaniu obowiązku informacyjnego.

W tym stanie rzeczy, Sąd uznał, że zachodzą podstawy do zobowiązania partii PiS do rozpoznania wniosku skarżącego Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej, w trybie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, iż partia polityczna PiS pozostawała na dzień wyrokowania w bezczynności, Sąd obowiązany był rozważyć, czy owa bezczynność

miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (*vide*: art. 149 § 1a p.p.s.a.).

Sąd uznał jednak, że beczynność partii politycznej PiS w załatwieniu wniosku strony skarżącej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Dokonując powyższej oceny, Sąd uwzględnił fakt, iż kwalifikacja naruszenia prawa, jako rażącego, musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego, jako zwykłe naruszenie. 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. m.in. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Oznacza to, że orzeczenie o kwalifikowanej formie beczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się usprawiedliwić w żaden sposób. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w ustawie przepisów o terminach załatwienia sprawy, przy czym przekroczenie terminu musi być szczególnie znaczące i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12; podobnie: WSA w Łodzi /w:/ wyrok z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 124/14; publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W okolicznościach niniejszej sprawy nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, że termin rozpoznania wniosku strony skarżącej, określony w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., został przez partię polityczną PiS przekroczony, skoro prawidłowe jego rozpatrzenie nie miało w ogóle miejsca do dnia wyrokowania. Niemniej jednak, w ocenie Sądu, brak prawidłowej realizacji obowiązku przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji nie wynikał z działań, które można byłoby rozpatrywać w kategoriach kwalifikowanego naruszenia prawa.

Zdaniem Sądu, uznać należy, że beczynność partii politycznej PiS nie wynikała z celowego działania tego podmiotu, czy też lekceważącego podejścia do obowiązków informacyjnych wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej, o czym świadczy fakt niemal natychmiastowego udzielenia odpowiedzi na wniosek strony skarżącej w piśmie z dnia 23 czerwca 2017 r. Również stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę, może dodatkowo świadczyć o tym, że nie sposób jednak przyjąć, iż zachodziła zła wola po stronie partii politycznej PiS, której stopień

uzasadniałby przyjęcie tezy o rażącym naruszeniu prawa.

Jeśli chodzi z kolei o możliwość wymierzenia grzywny, wskazać należy, że przepis art. 149 § 2 p.p.s.a. wprowadza możliwość orzeczenia o nałożeniu grzywny na organ pozostający w beczynności lub przewlekłe prowadzący postępowanie.

Nie ulega wątpliwości, że instytucja grzywny ma na celu wzmocnienie instytucji przeciwdziałających beczynności oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania. Rozwiązanie to ma pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, a jej wymierzanie przez sąd w idealnie funkcjonującej administracji powinno być ostatecznością.

Niemniej, w ocenie Sądu, mając na względzie zasadnicze cele grzywny, uznać należy, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do nałożenia wnioskowanej przez stronę skarżącą grzywny, albowiem nie tylko brak rażącego naruszenia prawa po stronie podmiotu zobowiązanego, ale również nieznaczny stopień jego zawinienia w zakresie podejmowanych czynności, nie pozwalają, aby w niniejszej sprawie dopatrywać się racji mogących przemawiać za dodatkowym nakładaniem na partię polityczną obciążeń finansowych w postaci wymierzenia grzywny.

W związku z powyższym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ograniczył się jedynie do zobowiązania partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość do rozpatrzenia wniosku skarżącego Stowarzyszenia, działając w tym zakresie na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., jednocześnie rozstrzygając o charakterze stwierdzonej beczynności, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 149 § 1a p.p.s.a.

Oddalając w pozostałym zakresie skargę, Sąd działał na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Z kolei, rozstrzygając w przedmiocie kosztów postępowania sądowego, Sąd uznał, iż zachodzi podstawa do zasądzenia od partii politycznej PiS na rzecz strony skarżącej kwoty 100 złotych tytułem zwrotu uiszczanego wpisu od skargi, kierując się w tym zakresie uregulowaniami prawnymi wyrażonymi w przepisach art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 209 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elwira Sipak
Elwira Sipak
specjalista