

II SAB/Wa 505/17 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2018-01-11	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2017-10-05	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Andrzej Kołodziej /przewodniczący/ Iwona Dąbrowska /sprawozdawca/ Stanisław Marek Pietras	
Symbol z opisem	6480 658	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Sygn. powiązane	I OSK 1343/18 - Wyrok NSA z 2019-11-22	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	Zobowiązano ... i stwierdzono, że bezczynność miała miejsce bez rażącego naruszenia prawa	
Powołane przepisy	Dz.U. 2011 nr 155 poz 924 art. 4 ust. 2, art. 13 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Andrzej Kołodziej, Sędziowie WSA Iwona Dąbrowska (upr.), Stanisław Marek Pietras, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 11 stycznia 2018 r. sprawy ze skargi **Fundacji [...]** na bezczynność **Partii Prawo i Sprawiedliwość** w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia [...] maja 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej 1. zobowiązuje **Partię Prawo i Sprawiedliwość** do rozpatrzenia wniosku strony skarżącej - **Fundacji [...]** o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; 2. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem **prawa**; 3. zasądza od **Partii Prawo i Sprawiedliwość** na rzecz skarżącej - **Fundacji [...]** kwotę 597 (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia [...] maja 2017 r. **Fundacja [...]** wystąpiła w formie elektronicznej, do **Partii Prawo i Sprawiedliwość** o udostępnienia informacji publicznej w zakresie:

1. Czy w imieniu Partii w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 maja 2017 r. została zawarta jakakolwiek umowa z podmiotem (osobą fizyczną lub osobą prawną) zajmującym się:

- a. kreowaniem wizerunku,
- b. komunikacją,
- c. marketingiem,
- d. w mediach i internecie?

We wniosku Fundacja wskazała, że w szczególności chodzi jej o podmioty takie jak: agencje public relations, firmy konsultingowe oraz prywatnych ekspertów zajmujących się w jakimkolwiek zakresie zagadnieniami lub zagadnieniami wskazanymi w pkt 1 lit. a, b, c niniejszego wniosku.

2. W razie odpowiedzi twierdzącej wniosła o:

- a. podanie nazw podmiotów, o których mowa w pkt. 1 niniejszego wniosku wraz z określeniem ich siedziby,

- b. wskazanie przedmiotu umów zawartych z podmiotami, o których mowa w pkt. 1 niniejszego wniosku,
- c. wskazanie kwot brutto zapłaconych w imieniu Partii na rzecz poszczególnych podmiotów, o których mowa w pkt. 1 niniejszego wniosku, w ramach realizacji umów zawartych z tymi podmiotami,
- d. udzielenie informacji, czy w ramach umów zawartych z podmiotami, o których mowa w pkt 1 niniejszego wniosku, podmioty te zlecały innym podmiotom przeprowadzanie badań opinii publicznej na jakikolwiek temat?. Jeżeli tak to poproszono o wskazanie tych tematów,
- e. udostępnienie kopii wszelkich umów zawartych przez Partię z podmiotami, o których mowa w pkt 1 niniejszego wniosku w formie skanu.

Pismem z dnia 12 czerwca 2017 r. **Partia Prawo i Sprawiedliwość** udzieliła odpowiedzi, w treści której poinformowano **Fundację**, iż żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, a także, że partie polityczne korzystają z wolności i swobody działalności statutowej, znajdującej się pod ochroną konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 11 Konstytucji RP. Partia argumentowała, iż "nie istnieje żaden interes publiczny" w tym, aby partie polityczne udostępniały wgląd w umowy cywilnoprawne, służące kreowaniu ich wizerunku, taktyki i strategii politycznej. Są to uprawnienia partii politycznych do współpracy z profesjonalnymi podmiotami, w ramach swobody doboru narzędzi służących realizacji ustawowych i statutowych zadań, nie zaś sprawy publiczne. Odmienne rozumienie sprawy, sprowadza się do zakwestionowania prawa partii do prowadzenia samodzielnej strategii politycznej, polityki wizerunkowej czy też prawa do kreowania programów politycznych i społeczno-gospodarczych. Partia przytoczyła również orzecznictwo sądowoadministracyjne na poparcie swojej argumentacji.

Pismem z dnia 18 września 2017 r. Fundacja [...] (zwana dalej skarżącą) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Partii Prawo i Sprawiedliwość, zarzucając jej naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016, poz. 1764), poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że informacje objęte jej wnioskiem z dnia [...] maja 2017 r. nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu treści powołanego przepisu. Zarzuciła też naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 u.d.i.p., poprzez nieudostępnienie skarżącej, w terminie informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia [...] maja 2017 roku.

Skarżąca zażądała stwierdzenia, że Partia polityczna Prawo i Sprawiedliwość dopuściła się bezczynności w zakresie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z jej wnioskiem. Wniosła też o zobowiązanie Partii Prawo i Sprawiedliwość do załatwienia jej wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia Partii akt i o zasądzenie od Partii Prawo i Sprawiedliwość na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi skarżąca przypomniała stan sprawy i podała, że w jej opinii stanowisko Partii nie znajduje uzasadnienia, gdyż informacja objęta wnioskiem z dnia [...] maja 2017 r. stanowi informację publiczną, a Partia jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia w świetle regulacji u.d.i.p.

Strona skarżąca wskazała, że informacje o fakcie zawarcia przez Partię - we wskazanym we wniosku okresie - umów z podmiotami zajmującymi się kreowaniem wizerunku, komunikacją i marketingiem w mediach i w internecie oraz informacje o nazwach i siedzibach tych podmiotów, przedmiocie ww. umów, kwot wynagrodzeń brutto wskazanych w tych umowach, jak również informacje o tym, czy w ramach ww. umów kontrahenci Partii zlecali innym podmiotom przeprowadzanie badań opinii publicznej na jakikolwiek temat,

stanowią informacje o treści umów zawartych przez Partię. Skarżąca podała, że jej żądanie dotyczy dokumentów zawierających informację o sprawach publicznych, w postaci informacji o sposobie wydatkowania przez Partię środków finansowych, w tym pochodzących z budżetu państwa.

Skarżąca podała też, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604 ze zm.) ("u.p.p.") partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Stosownie do art. 23a u.p.p. źródła finansowania partii politycznych są jawne. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji i może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne (art. 24 ust. 1 i 2 u.p.p.). Stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.p. partia polityczna, która w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową, zwanej dalej "subwencją".

Skarżąca podała, że Partia Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. w wyborach do Sejmu przekroczyła próg określony w art. 28 ust. 1 pkt 1 u.p.p. i otrzymuje subwencje z budżetu państwa, a sposób dysponowania przez Partię środkami publicznymi jest sprawą publiczną. Informacje dotyczące treści umów zawartych przez Partię z podmiotami zajmującymi się kreowaniem wizerunku, komunikacją i marketingiem - w mediach i w Internecie, a więc informacje dotyczące sposobu wydatkowania przez Partię środków finansowanych z budżetu państwa stanowią informację publiczną.

Skarżąca odniosła się też do powołanego przez Partię wyroku NSA z dnia 26 listopada 2014 r. (I OSK 633/14) wskazując, że nie sposób utożsamiać jej wniosku dotyczącego treści umów zawartych przez Partię, z wnioskiem o udostępnienie ocen, ekspertyz czy wyników badań opinii społecznej zleconych przez Partię podmiotom zewnętrznym. Są to wnioski dotyczące udostępnienia wyraźnie różnych informacji. Zdaniem skarżącej, udostępnienie wnioskowanych przez nią informacji nie spowoduje naruszeń wolności, czy swobody działalności statutowej Partii.

W odpowiedzi na skargę Partia Prawo i Sprawiedliwość wniosła o jej oddalenie i wskazała, że nie ma sporu w niniejszej sprawie w zakresie rozumienia subwencji budżetowych dla Partii oraz warunków ich przyznania. Są to okoliczności bezsporne. Partia podała, że nie kwestionuje faktu podlegania reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobnie - jako podmiot rokrocznie sprawozdający finansowo przed Państwową Komisją Wyborczą, badany przez biegłych rewidentów - Prawo i Sprawiedliwość nigdy nie kwestionowało zasady transparentności finansowej partii politycznych, ani też w zakresie rozumienia subwencji budżetowych dla partii oraz warunków ich przyznania. Pełnomocnik Partii Prawa i Sprawiedliwość wskazał, że jednak nie każdy aspekt działalności partii politycznej jest jawny, a z kolei, każdy aspekt działalności partii politycznej jest w jakimś stopniu związany z wydatkowaniem środków pieniężnych, gdyż partiom politycznym nie wolno przyjmować nieodpłatnych usług czy świadczeń.

Wskazał też, że partie polityczne w Polsce działają w reżimie ustawowym. 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. Następnie powołując się na art. 11 ust. 2 Konstytucji RP i art. 23a, art. 8 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, wskazał, że nie sposób wywieść z powyższego zasady, iż cała działalność partii politycznych została oparta na zasadzie jawności.

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

Odnosząc się do skargi pełnomocnik Partii Prawo i Sprawiedliwość wskazał, że skarżąca, nie zauważa, lub pomija część ww. ukształtowanej w orzecznictwie definicji, tj. wymóg sprawowania władzy publicznej bądź wykonywania zadań władzy publicznej. Powołał się przy tym na orzeczenie NSA z dnia 26 listopada 2014 r., w sprawie I OSK 633/14.

Pełnomocnik Partii powołał następnie orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., w sprawie II SAB/Wa 661/14 oraz wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., w sprawie I OSK 633/14.

Pełnomocnik Partii wskazał też, że, wykładnia językowa prowadzi do wniosku, iż umowy cywilnoprawne zawierane przez Partię polityczną nie są dokumentami urzędowymi w rozumieniu przepisów u.d.i.p., a zatem nie podlegają obowiązkowi udostępnienia ich do wglądu.

Niezależnie od tego pełnomocnik Partii uznał, że nawet jeśli uznać, iż wnioskowane umowy posiadają walory urzędowych, to mają one charakter dokumentów wewnętrznych, tj. wytworzone zostały wyłącznie na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje.

Na wstępie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 119 ustawy – Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi niniejsza sprawa należy do kategorii spraw, które mogą zostać rozpoznane przez sąd administracyjny w trybie uproszczonym.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z

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

Oceniając skargę pod tym względem wskazać należy, że zasługuje

ona na uwzględnienie.

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

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

Jednocześnie w myśl przepisu art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Ustawą, o której mowa w tym przepisie jest u.d.i.p., która w art. 1 ust. 1 stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Natomiast art. 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, nie tworząc zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji posiadających przymiot informacji publicznej.

Mając na względzie wskazane regulacje Sąd podziela w pełni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02 (publ. LexPolonica 361165), w świetle którego informacją publiczną w rozumieniu ustawy będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej.

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

W doktrynie wyrażany jest ponadto pogląd, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju

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

Do grona podmiotów, które mogą być zobowiązane do udostępnienia informacji publicznych należy także zaliczyć związki zawodowe oraz partie polityczne (por. M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002, s. 30). Na poparcie powyższej tezy można posłużyć się zasadą wynikającą z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP - jawności finansowania partii politycznych. Powtórzenie tego przepisu stanowi art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. nr 155, poz. 924). Formułuje on zasadę jawności finansów partii, odnosząc ją jedynie do źródeł finansowania. Z zasady tej wynika zakaz utajniania finansów partyjnych oraz odpowiadający mu nakaz ujawniania informacji finansowych o działalności partii. Jawność finansowania działalności partyjnej traktowana jest jako instrument zwalczania korupcji i innych negatywnych zjawisk, stwarzających zagrożenia dla stabilności politycznej państwa i demokratycznej gry wyborczej. Partie są zatem zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania

Wskazać zatem należy, że wniosek z dnia [...] maja 2017 r., spełnia warunki przedmiotowe do uznania go za dotyczące informacji publicznej, w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.) oraz został skierowany do podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, zgodnie z tą ustawą.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej, jako podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej wskazuje się władze publiczne oraz podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1-5. Partia polityczna nie została przez ustawodawcę wprost zaliczona do żadnej z tych kategorii podmiotów. Jednakże na gruncie tej ustawy, partia traktowana jest jako podmiot specyficzny, ale również i na niej spoczywa obowiązek udostępniania informacji publicznej. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 4 ust. 2 o dostępie do informacji publicznej. Przy czym obowiązek ten traktowany jest niezależnie od obowiązku wskazanego w art. 34 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. – o partiach politycznych (Dz. U z 2011 r. Nr 155 poz. 924).

Zagadnienie, iż wydatki partii politycznej stanowią informację publiczną jest powszechne w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. I tak w wyroku NSA z dnia 8 marca 2013 r. sygn. akt I OSK 513/13 wskazano, iż zgodnie z art. 23a ustawy o partiach politycznych źródła finansowania partii politycznych są jawne. Majątek partii politycznej powstaje między innymi ze składek członkowskich, co wynika z art. 24 ust. 1 tej ustawy. Dlatego, a *contrario*, za sprawę publiczną należy także uznać wydatki partii politycznych.

Z kolei w tezie wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 687/14 wyraźnie stwierdzono, iż wydatki partii politycznej są sprawą publiczną, a informacja na ten temat podlega - co do zasady - udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dalej w uzasadnieniu tego wyroku, wskazano, iż 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 w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy, w tym partii politycznych, ustawodawca nie przewidział wprost takiego ograniczenia. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec takiego brzmienia regulacji należy więc przyjąć, że obowiązki wynikające z ustawy aktualizują się w odniesieniu do każdej posiadanej przez Partię informacji o znaczeniu publicznym.

Wskazać należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, że jeżeli ustawodawca wyłącza w odniesieniu do określonej informacji publicznej obowiązek jej udostępnienia, to czyni to w sposób wyraźny. Ponadto, tam, gdzie ustawa nie reguluje w specjalny sposób kwestii udostępnienia informacji publicznej, nie wyłącza zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn., akt I OPS 8/13 Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, iż w świetle art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępniania informacji publicznych co do zasady miały określać ustawy. Podstawową z nich stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w założeniu miała być traktowana jako ustawa - "matka", czy "metaustawa", ogólnie regulująca kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych. W jej uzasadnieniu podkreślano zatem, że ustawa ta "ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP (...).

W ustawie tej dopisuje się podstawową normę, zasadę domniemania jawności, przywracając dla potrzeb wykładni właściwe proporcje pomiędzy jawnością i jej wyłączeniem w obszarze informacji publicznej."

Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale zwrócił uwagę, że: "założenia te należy mieć na względzie przy wykładni art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, według którego jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. W konsekwencji istnienie innych zasad, czy trybu udostępniania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami.

Jak podkreśla się w literaturze prawniczej - przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie (J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, Poznań, Wrocław 2007 r., s. 64-65).

Wskazać należy, że 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 jakiejkolwiek informacji ze względu na ochronę tajemnicy.

Ponadto, zauważyć należy, że określona w powołanym przepisie ustawowa procedura przekazywania do domeny publicznej dotyczy tylko części żądanej informacji tj. jedynie wydatków z subwencji, w świetle przedstawionej powyżej argumentacji, nie wyklucza udostępnienia pozostałej części, bądź wcześniejszego przedstawienia takiej informacji na wniosek. Dlatego 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.

Fakt, że majątek partii politycznej może pochodzić z różnych, określonych w art. 24 ust. 1 ustawy o partiach politycznych źródeł - zarówno publicznych, jak i prywatnych, nie oznacza, 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 (zob.: 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 niewątpliwie sprawę publiczną.

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.

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się szczególną rolę ustrojową partii politycznych, wskazując, iż są one nie tylko szczególną postacią realizacji obywatelskiego prawa do zrzeszania się, ale także szczególną formą organizacji publicznej dążącej do sprawowania bądź utrzymania władzy w państwie. Partie polityczne są także elementem systemu politycznego, organizacjami bezpośrednio współkształtującymi ustrój polityczny państwa, co przekłada się w ujęciu przedmiotowym na uczynieniu z partii instytucji ustroju politycznego o charakterze państwowotwórczym. Obowiązujące w Polsce regulacje prawne dotyczące partii politycznych, tak na poziomie Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego, uwzględniają najnowsze tendencje w prawie współczesnych państw demokratycznych. Oznacza to, że państwo akceptuje zasadniczą funkcję partii w systemie demokratycznym i uznaje prawo partii politycznych do wpływania na kształtowanie polityki państwa. Jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r, sygn. akt K 25/03, publ. OTK ZU nr 11/A/2004; J. Majchrowski, Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji, PiP nr 11 - 12/1997, s. 169).

Ponadto w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. sygn. akt K 14/12 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, w skrajnym przypadku brak tej przejrzystości stwarzałyby zagrożenie dla realizacji wspomnianych wyżej, ważnych funkcji w systemie politycznym, mogłyby ponadto prowadzić do załatwiania prywatnych spraw przy pomocy publicznych pieniędzy. Wprowadzanie ograniczeń jawności w omawianym zakresie prowadziłyby do ograniczenia przejrzystości finansów partii, mogłoby zatem powodować wspomniane negatywne konsekwencje.

W tej materii wskazać także należy na pogląd zawarty w wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt 687/14. Wskazać należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pełni podziela powyżej prezentowane poglądy, jak również poglądy zawarte w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r. sygn. akt II SAB 590/16, dotyczący identycznego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, skierowanego do innej partii politycznej, które to poglądy sąd obecnie rozpoznający sprawę przyjmuje za własne.

Wskazać należy, że Sąd w pełni podziela pogląd strony skarżącej, w którym odniosła się ona do powołanego przez Partię wyroku NSA z dnia 26 listopada 2014 r. (I OSK 633/14) stwierdzający, że "publiczne udostępnianie ocen, ekspertyz, czy też wyników badań opinii społecznej ograniczałoby Partię w jej działaniach zmierzających do realizacji celu, godziłoby w konstytucyjną wolność działania, o której mowa w art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP."

Nie sposób bowiem utożsamiać wniosku dotyczącego treści umów zawartych przez Partię, z wnioskiem o udostępnienie ocen, ekspertyz czy wyników badań opinii społecznej zleconych przez Partię podmiotom zewnętrznym. Są to wnioski dotyczące udostępnienia wyraźnie różnych informacji. Również zdaniem Sądu, udostępnienie wnioskowanych przez stronę skarżącą informacji nie spowoduje naruszeń wolności, czy swobody działalności statutowej Partii.

Reasumując zarzut beczynności Partii Prawo i Sprawiedliwości należy uznać tym samym za zasadny. Skoro bowiem Partia dysponuje żadaną informacją, a informacja ta posiada walor informacji publicznej, to powinna załatwić wniosek strony skarżącej zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej, tj. udzielając tej informacji albo odmawiając jej udzielenia w procesowej formie decyzji administracyjnej.

Przepis art. 13 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że udostępnienie informacji publicznej następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Mając powyższe na względzie Sąd, uwzględniając skargę na beczynność Prawa i Sprawiedliwości określił termin 14-dniowy do rozpoznania wniosku liczony od dnia doręczenia prawomocnego wyroku raz z aktami sprawy.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, iż beczynność wynikała z błędnej interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie zaś z celowego działania, czy opieszałości podmiotu obowiązanego, Sąd stwierdził, że beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 i 2 sentencji. O kosztach postępowania Sąd postanowił na podstawie art. 200

i art. 205 § 1 p.p.s.a., jak w pkt 4 sentencji wyroku

