

**I OSK 1343/18 - Wyrok NSA**

<b>Data orzeczenia</b>	2019-11-22	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2018-04-11	
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny	
<b>Sędziowie</b>	Aleksandra Łaskarzewska Dariusz Chaciński Wojciech Jakimowicz /przewodniczący sprawozdawca/	
<b>Symbol z opisem</b>	6480 658	
<b>Hasła tematyczne</b>	Dostęp do informacji publicznej	
<b>Sygn. powiązane</b>	<a href="#">II SAB/Wa 505/17 - Wyrok WSA w Warszawie z 2018-01-11</a>	
<b>Skarżony organ</b>	Inne	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198</a> art. 1 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.</i> <a href="#">Dz.U. 2019 poz 2325</a> art. 184 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tj.</i>	

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)  
Sędziowie NSA Aleksandra Łaskarzewska del. WSA Dariusz Chaciński Protokolant sekretarz sądowy Tomasz Weiher po rozpoznaniu w dniu 22 listopada 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej partii [...] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 505/17 w sprawie ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w Z. na bezczynność partii [...] w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 30 maja 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej 1. oddała skargę kasacyjną; 2. zasądza od partii [...] na rzecz Fundacji [...] z siedzibą w Z. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**UZASADNIENIE**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 505/17 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w Z. na bezczynność partii [...] w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 30 maja 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie pierwszym zobowiązał partię [...] do rozpatrzenia wniosku Fundacji, w punkcie drugim stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie trzecim zasądził zwrot kosztów postępowania.

Wyrok powyższy zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wnioskiem z dnia 30 maja 2017 r. K.I. działając w imieniu Fundacji [...] zwrócił się do partii politycznej [...] o udostępnienie informacji:

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,

w mediach i internecie? W szczególności chodzi o podmioty takie jak: agencje public relations, firmy

konsultingowe oraz prywatnych ekspertów zajmujących się w jakimkolwiek zakresie zagadnieniem lub zagadnieniami wskazanymi w pkt 1 lit. a, b, c niniejszego wniosku.

2. W razie odpowiedzi twierdzącej wniesiono o:

- a. podanie nazw podmiotów, o których mowa w punkcie 1 niniejszego wniosku wraz z określeniem ich siedziby,
- b. wskazanie przedmiotu umów zawartych z podmiotami, o których mowa w punkcie 1 niniejszego wniosku,
- c. wskazanie kwot brutto zapłaconych w imieniu Partii na rzecz poszczególnych podmiotów, o których mowa w punkcie 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 punkcie 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 punkcie 1 niniejszego wniosku w formie skanu.

W odpowiedzi, pismem z dnia 12 czerwca 2017 r. partia [...] poinformowała wnioskodawcę, że w jej ocenie żądane informacje nie stanowią informacji publicznej.

Fundacja [...] z siedzibą w Z. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność, zarzucając naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że informacje objęte wnioskiem nie stanowią informacji publicznej oraz naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy poprzez nieudostępnienie skarżącej w terminie informacji publicznej objętej wnioskiem z dnia 30 maja 2017 roku.

W odpowiedzi na skargę Partia [...] wniosła o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko o braku podstaw do uznania żądanej informacji za informację publiczną w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Partii przepis art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazujący katalog podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej, należy 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 przyjmując, że 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, a partie są zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania, uznał, że wniosek dotyczył informacji publicznej i skierowany został do podmiotu zobowiązanego ustawowo do jej udzielenia. Chociaż bowiem partia traktowana jest jako podmiot specyficzny, to również na niej spoczywa obowiązek udostępniania informacji publicznej, o czym stanowi *expressis verbis* art. 4 ust. 2 o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem Sądu I instancji, skoro zgodnie z art. 23a ustawy o partiach politycznych źródła finansowania partii politycznych są jawne to za sprawę publiczną należy także uznać wydatki partii politycznych. Sąd I instancji stwierdził, że art. 34 ustawy o partiach politycznych przewiduje dodatkowy sposób publicznego udostępnienia informacji i nie zawiera wyłączenia ustawy o dostępie do informacji

publicznej. 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. Nadto 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. Powołując wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03 Sąd podkreślił, że partie polityczne posiadają prawo do wpływania na kształtowanie polityki państwa, a jest to funkcja publiczna, ściśle związana z władzą państwową. Uznając więc zasadność zarzutu bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, Sąd zobowiązał Partię do jego rozpoznania w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdzając jednocześnie, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ wynikała z błędnej interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a nie z celowego działania, czy opieszałości podmiotu obowiązanego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku (w petitum skargi kasacyjnej omyłkowo wskazano na wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 505/18) wywiodła partia [...] zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o uchylenie wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zasądzenie kosztów postępowania oraz zarzucając:

- 1) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędne uznanie, że umowy cywilnoprawne podmiotu niewykonywającego władzy publicznej stanowią sprawę publiczną, o której informacje podlegają udostępnieniu w trybie ustawy,
- 2) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 23a ustawy o partiach politycznych poprzez przyjęcie, że z zasady jawności finansowania partii politycznych można wywieść prawo obywateli i podmiotów prywatnych do wglądu w dokumenty prywatne partii oraz nieograniczone prawo do swobodnego żądania dowolnego zakresu informacji o działalności i funkcjonowaniu partii, co w konsekwencji stanowi ograniczenie zasady swobody działalności partii politycznych,
- 3) naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 3 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy poprzez nieuprawnione przyjęcie, iż dokumenty prywatne objęte są prawem dostępu do informacji publicznej oraz poprzez przyjęcie, iż każdy dokument organu podlega udostępnieniu, bez względu na to, co jest jego przedmiotem,
- 4) naruszenie prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie art. 13 i art. 16 ustawy poprzez przyjęcie, iż w przedmiotowej sprawie partia nie dochowała czynności proceduralnych przewidzianych w przepisach ustawy, podczas gdy przepisy te mogą być stosowane wyłącznie jeśli wniosek obejmuje informacje publiczne,
- 5) naruszenie prawa procesowego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 ust. 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyroku odniesienia się do istotnych okoliczności prawnych i faktycznych podniesionych w odpowiedzi na skargę, takich jak niewykonywanie przez partie władzy publicznej ani zadań władzy publicznej, które warunkuje stosowanie wobec partii utrwalonej w orzecznictwie definicji informacji publicznej, pominięcie w uzasadnieniu odniesienia do argumentacji prawnej partii w zakresie prywatnego charakteru dokumentów w postaci wnioskowanych umów, pominięcie w uzasadnieniu odniesienia do charakteru żądanych informacji, ich znaczenia dla zapewnienia swobodnego i wolnego od nacisków i zaburzeń pluralizmu na rynku partii politycznych,

6) w konsekwencji powyższego naruszenie przepisów postępowania mających kluczowy wpływ na wynik sprawy, tj. zastosowanie art. 149 § 1 w zw. z art. 149 § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez przyjęcie, iż partia pozostawała w beczynności oraz poprzez zobowiązanie partii do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji w sytuacji, gdy wnioskowane informacje nie mają waloru publicznego, a przedmiot wniosku kłóci się z ratio legis ustawy, która nie może stanowić narzędzia niezdrowego wpływu na swobodę i wolność w funkcjonowaniu partii i doborze przez nią środków służących osiągnięciu ustawowych i statutowych celów.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że partie polityczne nie spełniają funkcji publicznych w zakresie wykonywania zadań w zakresie władzy publicznej. Skoro zaś partie polityczne nie mogą sprawować władzy publicznej ani nie wykonują zadań publicznych, to nie podlegają pod definicję informacji publicznej zawierającą katalog podmiotów, z których działalnością wiąże się wytwarzanie informacji publicznych. Według strony skarżącej kasacyjnie, partie polityczne podlegają reżimowi ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącznie w zakresie gospodarki finansowej, co potwierdza treść przepisów art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy nakładających obowiązek udostępniania informacji w szerokim zakresie wyłącznie na podmioty określone w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc z wyłączeniem partii politycznych.

Następnie strona skarżąca kasacyjnie podniosła, że Sąd I instancji głównie skupił się w uzasadnieniu wyroku na podkreśleniu zasady jawności partii politycznych, której skarżąca kasacyjnie nie kwestionuje, jednakże zasada jawności nie może uzasadniać dostępu do informacji o wewnętrznych sprawach partii, a takimi są informacje żądane we wniosku. Wniosek nie dotyczył bowiem danych o wydatkach partii na cel publiczny, czy konkretnej informacji, lecz dokumentów źródłowych partii, zawierających informacje różnego rodzaju, których udostępnienia nie uzasadnia zasada jawności finansowania partii. Zdaniem skarżącej kasacyjnie żądanie udostępnienia dokumentów nie dotyczących spraw publicznych, lecz dokumentów prywatnych, a takimi są umowy cywilnoprawne zawierane przez partie, nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, skoro umowy te nie posiadają waloru publiczności. W takiej zaś sytuacji skarżąca kasacyjnie nie pozostawała w beczynności, skoro zareagowała na wniosek prawidłowo, udzielając stosownej odpowiedzi o braku podstaw do uznania żądania wniosku za dotyczący informacji publicznej.

Skarżąca kasacyjnie zauważyła, że Sąd nie odniósł się do charakteru i prawnego statusu wnioskowanych dokumentów, nie wskazując które z wnioskowanych elementów umów mogą potencjalnie stanowić informację o sprawie publicznej czy też o władzy publicznej. Nadto uzasadnienie wyroku w głównej mierze skupia się na wskazaniu podstaw jawności finansowania partii politycznych i poddaniu kontroli wydatków partii, podczas gdy przedmiotem żądania wniosku była treść umów cywilnoprawnych, a nie informacja o wydatkach partii i ich celu.

Fundacja [...] z siedzibą w Z. w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Odnosząc się do argumentacji skargi kasacyjnej podniesiono, że Sąd dokonał prawidłowej wykładni pojęcia informacji publicznej i zasadnie ocenił wniosek Fundacji za dotyczący informacji publicznej. Umowy cywilnoprawne zawierają bowiem informacje na temat sposobu wydatkowania przez Partię środków finansowych, w tym środków publicznych, a tym samym żądanie udostępnienia ich treści mieści się w uprawnieniu określonym w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, niezależnie od kwalifikacji dokumentu jako prywatnego. Tym samym Sąd I instancji słusznie ocenił stanowisko Partii jako nieuprawnione i stwierdził beczynność w zakresie załatwienia wniosku o dostęp do informacji publicznej. W

ocenie strony wnoszącej odpowiedź na skargę kasacyjną, wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie, uzasadnienie wyroku nie uchybia zasadom jego prawidłowej konstrukcji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 202 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd I instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zasadniczo w pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. W niniejszej sprawie zarzuty te jednak w sposób bezpośredni wiążą się z zarzutem naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego, stąd w realiach tej sprawy ocena przez Naczelny Sąd Administracyjny zarzutów naruszenia przepisów postępowania wymaga uprzedniego odniesienia się do istoty problemów materialnoprawnych objętych zarzutami skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności strona skarżąca kasacyjnie upatruje błędnej wykładni art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1764) – dalej u.d.i.p., w przyjęciu, że "umowy cywilnoprawne podmiotu niewykonującego władzy publicznej stanowią sprawę publiczną, o której informacje podlegają udostępnieniu w trybie ustawy".

Zarzut powyższy nie mógł osiągnąć skutku przede wszystkim z tego powodu, że Sąd I instancji w żadnym miejscu uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wyraził poglądu, zgodnie z którym "umowy cywilnoprawne podmiotu niewykonującego władzy publicznej stanowią sprawę publiczną, o której informacje podlegają udostępnieniu w trybie ustawy". Nie przeprowadził również rozważań, z których stanowisko takie mogłoby wynikać. Dokonując wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Sąd I instancji nawiązując do poglądów orzecznictwa i

piśmiennictwa wskazał, że "za informację publiczną uznaje się 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. (...) 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" (strona 7 uzasadnienia). Sąd I instancji odnosił się zatem do kwestii treści dokumentów z punktu widzenia podstaw ich kwalifikowania jako informacji publicznej i nie prezentował poglądu, zgodnie z którym umowa cywilnoprawna podmiotu niewykonującego władzy publicznej jako taka stanowi informację publiczną.

Zarzut powyższy nie mógł również odnieść skutku w kontekście jego uzasadnienia zaprezentowanego w skardze kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie deklaruje bowiem wyraźnie, że akceptuje przyjęte przez Sąd I instancji rozumienie pojęcia informacji publicznej, czyli nie podważa wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Strona skarżąca kwestionuje natomiast w ramach podniesionego zarzutu błędnej wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. kwalifikację partii politycznych jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Tymczasem Sąd I instancji oparł swoje stanowisko o tym, że partia polityczna jest zobowiązana do udostępniania informacji publicznej na wykładni przepisów określających katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, w tym art. 4 ust. 2 u.d.i.p. (strona 8 uzasadnienia wyroku), zgodnie z którym "Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240), oraz partie polityczne" i w ramach zarzutu naruszenia tego przepisu możliwe było kwestionowanie stanowiska Sądu I instancji co do kwalifikowania partii politycznych jako podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Zarzutu błędnej wykładni art. 4 ust. 2 u.d.i.p. nie podniesiono w skardze kasacyjnej.

Z analogicznych powodów nie mógł odnieść skutku również drugi zarzut skargi kasacyjnej. W ramach tego zarzutu strona skarżąca kasacyjnie upatruje błędnej wykładni art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 23a ustawy o partiach politycznych w przyjęciu przez Sąd I instancji, że "z zasady jawności finansowania partii politycznych można wywieść prawo obywateli i podmiotów prywatnych do wglądu w dokumenty prywatne partii oraz nieograniczone prawo do swobodnego żądania dowolnego zakresu informacji o działalności i funkcjonowaniu partii". W odniesieniu do tak skonstruowanego zarzutu, należy podkreślić, że Sąd I instancji nawiązał do treści art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym "Finansowanie partii politycznych jest jawne" oraz art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 580), według którego "Źródła finansowania partii politycznych są jawne" na poparcie tezy, zgodnie z którą "Do grona podmiotów, które mogą być zobowiązane do udostępnienia informacji publicznych należy także zaliczyć związki zawodowe oraz partie polityczne" (strona 7 uzasadnienia wyroku). Ponadto stojąc na stanowisku opartym o brzmienie powyższych przepisów, o zakazie utajniania finansów partyjnych i nakazie ujawniania informacji finansowych o działalności partii, Sąd I instancji nie zaprezentował poglądu o prawie wglądu w dokumenty prywatne partii i prawie żądania dowolnego zakresu informacji o działalności i funkcjonowaniu partii. Z przedstawionego przez Sąd I instancji wywodu dotyczącego jawności finansowania

partii politycznych zarówno w zakresie źródeł finansowania, jak i sposobu dystrybucji środków oraz prawa do powszechnej wiedzy o wydatkach partii jako prawa do informacji publicznej, w żaden sposób nie wynika wniosek o przyjęciu przez Sąd I instancji prawa dostępu do prywatnych dokumentów partii (czy, jak wskazano w uzasadnieniu omawianego zarzutu, informacji o "wewnętrznym życiu" partii) w dowolnym zakresie.

W ramach trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie wskazuje na art. 3 w związku z art. 6 ust. 2 u.d.i.p. upatrując ich błędnej wykładni w nieuprawnionym przyjęciu przez Sąd I instancji, że "dokumenty prywatne objęte są prawem dostępu do informacji publicznej" oraz przyjęciu, że "każdy dokument organu podlega udostępnieniu, bez względu na to, co jest jego przedmiotem".

W odniesieniu do tego zarzutu przede wszystkim należy zwrócić uwagę na jego wadliwą konstrukcję.

Wskazany w ramach tego zarzutu art. 3 u.d.i.p. składa się z mniejszych jednostek redakcyjnych (ustępów i punktów). Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury, w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez Sąd I instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., II FSK 557/07; Lex nr 422065; wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., II GSK 2019/12, LEX nr 1495144; wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2013 r., II OSK 552/12, LEX nr 13562450; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II GSK 1573/12, LEX nr 1354882; wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II GSK 218/11, LEX nr 1244607; wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r., II OSK 2496/10, LEX nr 1145608; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2232/10, LEX nr 1138117). Warunek przytoczenia podstawy zaskarżenia i ich uzasadnienia nie jest spełniony, gdy skarga kasacyjna zawiera wywody zmuszające Sąd kasacyjny do domyślenia się, który przepis skarżący miał na uwadze, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego lub procesowego. Naruszony przez Sąd I instancji przepis musi być wyraźnie wskazany, gdyż w przeciwnym razie ocena zasadności skargi kasacyjnej nie jest możliwa.

Ponadto, podobnie jak w przypadku dwóch wcześniej omówionych zarzutów skargi kasacyjnej, Sąd I instancji w żadnym miejscu uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie stwierdził, że "dokumenty prywatne objęte są prawem dostępu do informacji publicznej" ani, że "każdy dokument organu podlega udostępnieniu, bez względu na to, co jest jego przedmiotem", a tym samym nie mógł w ten sposób naruszyć prawa materialnego przez jego błędną wykładnię. Analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie daje również podstaw do twierdzenia, że Sąd I instancji przyjął, że każdy dokument będący w posiadaniu organu zobowiązanego do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega bezwzględnemu udostępnieniu niezależnie od swojej treści. Na marginesie można zauważyć, że zestawienie treści omawianego zarzutu z jego uzasadnieniem prowadzi do wniosku o nieuprawnionym utożsamianiu przez stronę skarżącą kasacyjnie pojęcia dokumentu prywatnego z pojęciem dokumentu wewnętrznego.

Ze względu na wadliwą konstrukcję jako nieskuteczny należało ocenić również czwarty zarzut skargi kasacyjnej, tj. zarzut błędnego zastosowania "art. 13 i art. 16" u.d.i.p. skoro każdy z tych przepisów zawiera mniejsze jednostki redakcyjne (ustępy i punkty) nie wyszczególnione w zarzucie skargi kasacyjnej. Ponadto należy przypomnieć, że naruszenie prawa materialnego może przejawiać się w dwóch postaciach: jako błędna wykładnia albo jako niewłaściwe zastosowanie określonego przepisu prawa. Podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując przepis popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie

prawa. W obu tych przypadkach autor skargi kasacyjnej wykazać musi, jak w jego ocenie powinien być rozumiany stosowany przepis prawa, czyli jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091).

Strona skarżąca kasacyjnie w ramach omawianego zarzutu naruszenia prawa materialnego kwestionuje ocenę, zgodnie z którą "w przedmiotowej sprawie partia nie dochowała czynności proceduralnych przewidzianych w przepisach ustawy, podczas gdy przepisy te mogą być stosowane wyłącznie jeśli wniosek obejmuje informacje publiczne". W realiach niniejszej sprawy treść powyższego zarzutu wskazuje zatem, że strona skarżąca kasacyjnie podnosząc ten zarzut kwestionuje prawidłowość kwalifikacji i oceny przez Sąd I instancji treści wniosku z punktu widzenia podpadania treści tego wniosku pod zakres pojęcia informacji publicznej. W istocie zatem zakwestionowano prawidłowość ustaleń w zakresie oceny stanu faktycznego sprawy i prawidłowość zdeterminowanych tymi ustaleniami czynności procesowych. W świetle sformułowanego zarzutu ewentualnej wadliwości procesu subsumcji można by co najwyżej upatrywać w konsekwencji wadliwych ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego na tle wadliwej wykładni prawa materialnego. Strona skarżąca kasacyjnie nie zakwestionowała jednak skutecznie ani wykładni prawa materialnego (pierwsze trzy zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieskuteczne), a ustalenia faktyczne usiłuje zwalczać omawianym zarzutem naruszenia prawa materialnego. W związku z powyższym należy przypomnieć, że próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie oceniono treść złożonego wniosku, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest co najmniej przedwczesny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051), a wniosek inicjujący postępowanie o udostępnienie informacji publicznej i podlegający ocenie w tym postępowaniu wchodzi właśnie w zakres stanu faktycznego sprawy. Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych (również jako następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej - dowiedzenia ich wadliwości. Gdy skarżący nie podważa skutecznie okoliczności faktycznych sprawy – jak to miało miejsce w realiach niniejszej sprawy - zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego są zarzutami zasadniczo bezpodstawnymi (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I FSK 1092/12, LEX nr 1372071; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II FSK 1506/09, LEX nr 745674; wyroki NSA: z dnia 11 października 2012 r., I FSK 1972/11; z dnia 3 listopada 2011 r., I FSK 2071/09).

Skoro strona skarżąca kasacyjnie w ramach podstaw kasacyjnych nie zakwestionowała wykładni przepisów prawa materialnego wskazanych w zarzutach skargi kasacyjnej, nie podważyła też skutecznie okoliczności faktycznych sprawy, a ze skargi kasacyjnej wynika, że okoliczności te kwestionuje w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego, to oznacza to, że w realiach niniejszej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny dokonując kontroli sposobu zastosowania prawa materialnego przez Sąd I instancji obowiązany jest wziąć pod



uwagę wykładnię prawa materialnego i stan faktyczny sprawy przyjęte przez Sąd I instancji. Skoro zatem Sąd I instancji przyjął, że w stanie faktycznym sprawy złożono wniosek obejmujący informację publiczną i ocenił, że wniosku tego nie rozpoznano, a stanowiska tego skutecznie nie zakwestionowano w ramach zarzutu naruszenia przepisów postępowania, to rozpatrywany zarzut niewłaściwego zastosowania "art. 13 i art. 16" u.d.i.p. nie mógł odnieść skutku.

Nieskuteczne okazały się również zarzuty naruszenia przepisów postępowania.

Podnosząc zarzuty w ramach drugiej podstawy kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie w pierwszej kolejności wskazuje na art. 141 § 4 p.p.s.a. upatrując naruszenia tego przepisu w "pominięciu w uzasadnieniu wyroku odniesienia się do istotnych okoliczności prawnych i faktycznych podniesionych w odpowiedzi na skargę, takich jak niewykonywanie przez partię władzy publicznej ani zadań władzy publicznej, które warunkuje stosowanie wobec partii utrwalonej w orzecznictwie definicji informacji publicznej, pominięciu w uzasadnieniu odniesienia do argumentacji prawnej partii w zakresie prywatnego charakteru dokumentów w postaci wnioskowanych umów, pominięciu w uzasadnieniu odniesienia do charakteru żądanych informacji, ich znaczenia dla zapewnienia swobodnego i wolnego od nacisków i zaburzeń pluralizmu na rynku partii politycznych".

W odniesieniu do powyższego zarzutu należy przypomnieć, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skutecznie postawiony w dwóch przypadkach: gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawienia stanu sprawy, wojewódzki sąd administracyjny nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (por. uchwałę NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt: II FPS 8/09, LEX nr 552012, wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt: II FSK 568/08, LEX nr 513044). Naruszenie to musi być przy tym na tyle istotne, aby mogło mieć wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Za jego pomocą nie można skutecznie zwalczać prawidłowości przyjętego przez sąd stanu faktycznego, czy też stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa materialnego. Przepis art. 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska strony przeciwnej, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sąd I instancji wyjaśnił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz rozpoznał sprawę sądownoadministracyjną zgodnie z jego kontrolnymi kompetencjami. Z wywodów Sądu wynika, dlaczego w jego ocenie doszło do naruszenia prawa wskazanego w skardze i jakie znaczenie normy prawnej wynikającej z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przyjął Sąd pierwszej instancji, z jakich powodów uznał, że wnioskowana informacja ma charakter informacji publicznej, o jakiej mowa w tym przepisie, a także co stanowiło podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku. Sąd ocenił stanowisko skarżącego nie mając przy tym bezwzględного obowiązku odnoszenia się do każdego z argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie uniemożliwia kontroli instancyjnej tego wyroku. Poza tym strona skarżąca kasacyjnie nie wykazała, jak ewentualne naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. w sposób wskazany w skardze kasacyjnej mogło istotnie wpłynąć na wynik sprawy.

Zauważyć należy, że zobowiązanie w wyroku do rozpoznania wniosku o dostęp do informacji publicznej nie określa sposobu rozstrzygnięcia o treści i zakresie udzielanej odpowiedzi, bądź o treści decyzji odmownej. Bez wątplenia istotą rozpoznania sprawy wszczętej skargą na bezczynność organu w udzieleniu informacji publicznej jest rozstrzygnięcie o prawidłowości zastosowania przepisów u.d.i.p. Organ zobowiązany do

rozpatrzenia wniosku ma w dalszym ciągu, zgodnie z wytycznymi określonymi przez Sąd co do oceny wniosku, swobodę w rozstrzygnięciu. Brak odniesień w uzasadnieniu wyroku do motywów odpowiedzi nie uniemożliwia organowi prawidłowego zastosowania przepisów u.d.i.p. Należy bowiem podkreślić, że przedmiotem żądania wniosku była odpowiedź na pytanie czy w imieniu partii w podanym we wniosku okresie została zawarta jakakolwiek umowa z podmiotem zajmującym się kreowaniem wizerunku, komunikacją, marketingiem w mediach i internecie. Uszczegółowienie żądanych danych zawarte w punkcie 2 wniosku wymaga zaś oceny organu, co do zakresu udzielanej odpowiedzi, w ramach pytania o informację publiczną zawartego w punkcie pierwszym wniosku.

Wreszcie w odniesieniu do ostatniego zarzutu skargi kasacyjnej przypomnieć należy, że kwestia bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ pozostają w bezpośrednim związku z jego kompetencją do wydania w danej sprawie decyzji administracyjnej, postanowienia - zaskarżalnego do sądu administracyjnego, interpretacji czy innych aktów bądź podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zarzut skargi kasacyjnej nie może się ograniczać do wskazania naruszenia art. 149 p.p.s.a. (ze sprecyzowaniem konkretnej jednostki redakcyjnej) bez powiązania go z przepisami prawa przewidującymi możliwość podjęcia w określonej sprawie przez organ administracji czynności lub aktu (por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 887/16 oraz wyroki z dnia 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2483/14, z dnia 7 maja 2014 r., I OSK 2595/13, z dnia 30 stycznia 2009 r., II OSK 931/08). Skuteczność podważenia stanowiska Sądu I instancji o zaistniałej bezczynności i jej charakterze w niniejszej sprawie wymagała powiązania zarzutów naruszenia odpowiednich przepisów p.p.s.a. z przepisami u.d.i.p., na podstawie których organ był zobowiązany do podjęcia określonych czynności. Wymogu tego skarga kasacyjna nie spełniła, co w realiach niniejszej sprawy dyskwalifikowało zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. zarzut naruszenia art. 149 § 1 oraz art. 149 § 1a p.p.s.a., czego strona skarżąca kasacyjnie upatrywała w przyjęciu, że "partia pozostawała w bezczynności oraz w zobowiązaniu partii do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji w sytuacji, gdy wnioskowane informacje nie mają waloru publicznego, a przedmiot wniosku kłóci się z ratio legis ustawy, która nie może stanowić narzędzia niezdrowego wpływu na swobodę i wolność w funkcjonowaniu partii i doborze przez nią środków służących osiągnięciu ustawowych i statutowych celów".

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest stanowisko, że powyższe przepisy art. 149 § 1 pkt 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. mają podobnie jak np. art. 146 § 1, art. 147, art. 151, czy art. 145 § 1 p.p.s.a. charakter ogólny (blankietowy) i określają kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania. Tego typu przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia tych przepisów zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym – jej zdaniem – Sąd I uchybił w toku rozpoznania sprawy. Jeśli z wyroku wynika, że Sąd I instancji stwierdził, że w sprawie zaistniała bezczynność organu uzasadniająca zobowiązanie go do rozpatrzenia wniosku i bezczynność ta nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, to nie można Sądowi zobowiązującemu partię do rozpatrzenia wniosku i stwierdzającemu, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa skutecznie zarzucić naruszenia omawianego przepisu, gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycją zastosowanych przez Sąd I instancji norm prawnych. Naruszenie wymienionych wyżej przepisów jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym (por. wyroki NSA: z dnia 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1596/14, z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1088/14, z dnia 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15, z dnia 9 stycznia 2015 r., I OSK 638/14), których w skardze kasacyjnej bezpośrednio w powiązaniu ze stawianym zarzutem naruszenia art. 149

§ 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. jednak nie powołano. Brak takich odniesień oznacza w konsekwencji nieskuteczność zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisów art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest bowiem uprawniony do przypisywania skarżącemu zamiaru przytoczenia konkretnej podstawy kasacyjnej ani też poszukiwania takiej podstawy, która byłaby najbardziej skuteczna i adekwatna do prawdopodobnego zamysłu strony. Orzekanie w granicach skargi kasacyjnej wyklucza możliwość merytorycznej oceny tak wadliwie skonstruowanego zarzutu naruszenia art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., I OSK 1329/14). Należy podzielić pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., I OSK 887/16, zgodnie z którym "bezczywność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ muszą być powiązane z jego kompetencją do wydania w danej sprawie decyzji administracyjnej, postanowienia - zaskarżalnego do sądu administracyjnego, interpretacji czy innych aktów bądź podjęcia czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zatem art. 149 p.p.s.a. nie może stanowić wyłącznej podstawy do zobowiązania organu do podjęcia jakiejś czynności lub aktu, lecz musi wynikać z przepisu prawa stwarzającego taką podstawę i przewidującego taką możliwość. W konsekwencji zarzut skargi kasacyjnej również nie może się ograniczać do wskazania naruszenia art. 149 p.p.s.a. bez powiązania go z przepisami prawa przewidującymi możliwość podjęcia w określonej sprawie przez organ administracji czynności lub aktu (por. także wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2483/14, z dnia 7 maja 2014 r., I OSK 2595/13, z dnia 30 stycznia 2009 r., II OSK 931/08)".

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, co skutkowało jej oddaleniem w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o art. 204 pkt 2 p.p.s.a.