

Szczecin, 22 lutego 2017 r.

110/BW/SOWP/2017/SOBW

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**

*za pośrednictwem:*

**Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 12a  
00-490 Warszawa**

*skarżące:*

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

*Podmiot zobowiązany:*

**Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej**

**SKARGA NA DECYZJĘ ADMINISTRACYJNĄ**

W trybie art. 3 § 2 pkt 1 w zw. z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej jako: PPSA) stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej jako: „Stowarzyszenie”) zaskarża **w całości**, we własnym imieniu, decyzję nr 1/2017 Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako: „PO”) z 19 stycznia 2017 r. w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie której utrzymano w mocy decyzję z 29 listopada 2016 r. Zaskarżana decyzja została doręczona 23 stycznia 2017 r.

**Wydanej decyzji Stowarzyszenie zarzuca naruszenie**

- art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zakresie w jakim przepis ten stanowi normatywną podstawę prawa do uzyskiwania informacji o działalności władz publicznych, poprzez błędne, bowiem zbyt daleko idące, ograniczenie na kanwie niniejszej sprawy,
- art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w zakresie w jakim owe przepisy konstytucyjne stanowią podstawę ograniczenia prawa do informacji publicznej, poprzez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu dopuszczalności ograniczenia dostępności informacji dot. wydatkowania Funduszu Eksperymentalnego partii politycznej,
- art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm., dalej jako: „UDIP”), w zakresie w jakim przepis ten stanowi podstawę ograniczania dostępności informacji publicznej ze

względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, poprzez jego błędną wykładnię, prowadzącą do uznania, iż ujawnienie informacji o imionach i nazwiskach zleceniobiorców i wykonawców, otrzymujących wynagrodzenie ze środków funduszu eksperckiego partii politycznej, narusza prywatność tych osób, a w konsekwencji także błędne zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP w niniejszej sprawie.

#### **Stowarzyszenie wnosi o:**

- 1) uchylenie zaskarżanej decyzji Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz poprzedzającej jej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

**Stowarzyszenie wskazuje, że jest organizacją pozarządową mającą status organizacji pożytku publicznego, działającą na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawa zawisła przed tutejszym sądem jest sprawą własną Stowarzyszenia, związaną z realizacją misji i celów Stowarzyszenia<sup>1</sup>. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.**

### **UZASADNIENIE**

#### **Stan faktyczny sprawy**

Platforma Obywatelska RP odmówiła udostępnienia informacji o wydatkach poniesionych z Funduszu Eksperckiego partii od roku 2010 (kwoty wydatku, wskazania stron umowy lub odbiorcy zapłaty, daty zawarcia umowy i dokonania zapłaty) w części dotyczącej wydatków na rzecz osób fizycznych niepełniących funkcji publicznych. Z udostępnionych informacji partia wyłączyła zatem te informacje, związane z umowami zawartymi z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej, w tym osobami będącymi pracownikami partii, niepełniącymi funkcji publicznych. Po złożeniu przez Stowarzyszenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, na mocy decyzji nr 1/2017 Platformy Obywatelskiej RP utrzymano w mocy decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

#### **Znaczenie jawności partii politycznych w ustroju demokratycznym<sup>2</sup>**

Partie polityczne pełnią w ustroju demokratycznym doniosłą funkcję. Polski ustrojodawca dał temu wyraz wprowadzając do Konstytucji RP, czyli aktu o szczególnej, najwyższej, mocy

---

<sup>1</sup> Misją stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia (§ 7 statutu stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska). Z kolei celem Stowarzyszenia jest upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji oraz wspieranie działań monitorujących i edukacyjnych, w szczególności podejmowanych przez członków Stowarzyszenia i osoby z nimi współpracujące, na rzecz zwiększenia przejrzystości i uczciwości życia publicznego, w tym m.in. działanie na rzecz swobodnego dostępu do informacji publicznej (§ 8 pkt 1 statutu). Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez m.in. monitorowanie podmiotów publicznych i innych podmiotów otrzymujących środki publiczne (§9 pkt 1 statutu Stowarzyszenia).

<sup>2</sup> Niniejszą część skargi oparto o: S. Osowski, B. Wilk, *Jawność działania partii politycznych. Pomiędzy teorią a praktyką*, [w:] *Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2016, s. 53-74. Publikacja dostępna w wersji elektronicznej pod adresem: [https://issuu.com/politologiaug/docs/mi\\_dzy\\_teori\\_a\\_praktyk\\_funkcjo/53](https://issuu.com/politologiaug/docs/mi_dzy_teori_a_praktyk_funkcjo/53)

prawnej, regulację dotyczącą partii politycznych. Artykuł 11 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem o tym, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, zaś partie polityczne zrzeszają, na zasadach dobrowolności i równości, obywatele polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Zwraca uwagę umieszczenie tego przepisu w początkowym fragmencie Konstytucji RP, na dodatek w I rozdziale o tytule „Rzeczpospolita”. Świadczy to o doniosłym znaczeniu partii politycznych w polskim porządku prawnym. Zwraca na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, Legalis 66522. W uzasadnieniu wyroku można przeczytać, że znaczenie partii politycznych wyraża się np. w tym, że są one formą organizacji politycznej, której celem jest wpływanie na sprawowanie władzy i wpływanie na kształtowanie polityki państwa.

W Konstytucji RP wskazano cel działania i funkcjonowania partii politycznych. Celem tym jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Jest to zatem działalność *stricto* w sferze publicznej. Równie silną konstytucyjną podstawę stanowi jawność finansowania partii politycznych, zagwarantowana *expressis verbis* w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi o tym, że „finansowanie partii politycznych jest jawne”.

Poddawanie społecznej kontroli finansów partii politycznych uznaje się za fundament wolności i demokracji, i wpisuje się w postulat przejrzystego działania państwa. Jawność finansów partii politycznych pełni także funkcję antykorupcyjną. W jednym z wyroków, Sąd Najwyższy wskazał, że jawność finansowania partii politycznych ma, przede wszystkim, przeciwdziałać korupcji, która „stała się bowiem jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla demokracji” (zob. postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń społecznych z 17 września 2003 r., III SW 152/03, Legalis nr 63163). W tym względzie pełni ona funkcję prewencyjną, bowiem uniemożliwia lub utrudnia dokonywanie nadmiernych wydatków, zwłaszcza w kontekście potencjalnych praktyk korupcyjnych. Zasada jawności finansów partii politycznych sprzyja utrzymywaniu demokratycznych procedur oraz zapobiega korupcji.

Ustawodawca w istotny sposób reglamentuje finanse partii politycznych. W ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm., dalej jako: „UPP”) wskazano na źródła, z których może pochodzić majątek partii politycznej (składki członkowskie, darowizny (art. 25 ust. 4 UPP), spadki, zapisy, z dochodów z majątku oraz dotacji i subwencji – art. 24 ust. 1 UPP). Wprowadzane są ograniczenia co do źródeł pozyskiwania dochodów. Sąd Najwyższy w jednym z wyroków wskazał, że związki partii politycznych ze sferą działalności gospodarczej muszą podlegać ograniczeniom dla uniknięcia powstania choćby pozorów związków korupcjogennych (zob. przywołane postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z 17 września 2003 r.). Zatem partia polityczna nie może prowadzić działalności gospodarczej; może uzyskiwać dochody z majątku, ale pochodzące jedynie ze wskazanych w ustawie źródeł – art. 24 ust. 4 UPP. Wprowadzono nadto ograniczenia co do możliwości korzystania z majątku (nieruchomości i lokale mogą być używane jedynie na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa). W końcu, wskazano na możliwość przeznaczenia majątku partii politycznej wyłącznie na cele statutowe lub charytatywne. Poza tym należy odnotować, że partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych, może zaciągać kredyty bankowe na cele

statutowe, a środki finansowe mogą być gromadzone, co do zasady, jedynie na rachunkach bankowych.

Podczas szóstego posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów zaproponowano, aby partie polityczne były zobowiązane tylko w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne lub gospodarują mieniem publicznym. Dyskusja więc dotyczyła tego, czy ująć partie polityczne w sposób podmiotowy (wówczas cała ich działalność podlegałaby ustawie), czy przedmiotowy (wówczas zobowiązane byłyby we wskazanym zakresie, wynikającym z wykonywania zadań publicznych lub dysponowania środkami publicznymi). W końcu, podczas kolejnego, siódmego posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej<sup>3</sup>, pomimo odmiennych stanowisk i wątków polemicznych, przyjęto, że partie polityczne mają być podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej (tym samym ujęto partie polityczne w sposób podmiotowy). Zmianę tej jednostki redakcyjnej zaproponował we wniesionej poprawce Senat<sup>4</sup>. Komisja Nadzwyczajna rekomendowała odrzucenie poprawki, co uczynił później Sejm. Wobec tego w obowiązującej UDIP zobowiązano partie polityczne do udostępniania informacji publicznej.

Z analizy historycznej procesu legislacyjnego w zakresie prac nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej można wysunąć wniosek, że ustawodawca był świadomy konsekwencji uregulowania art. 4 ust. 2 UDIP w obecnym kształcie. Pomimo dyskusji i rozbieżnych stanowisk zdecydowano się na ujęcie normatywne partii politycznych w sposób podmiotowy, który wiąże się z tym, że partie polityczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej w zakresie całej swojej działalności.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 30 ust. 3 UPP na działalność funduszu eksperckiego (którego utworzenie jest obligatoryjne<sup>5</sup>) przeznaczona jest wskazana w ustawie część subwencji (od 5% do 15%), otrzymywanej przez partię z budżetu państwa. Ponadto środki z Funduszu Eksperckiego mogą być przeznaczane na wskazane w ustawie cele<sup>6</sup>. Działalność tego funduszu, jako szczególnej jednostki partii politycznej, jest zatem finansowana z budżetu państwa i poddana ścisłym wymogom ustawowym. Tym bardziej nagannie należy ocenić odmowę udostępniania pełnej informacji o wydatkach, dokonywanych z funduszu eksperckiego.

---

<sup>3</sup> Posiedzenie z 1 marca 2001 r., Biuletyn nr 3886/III.

<sup>4</sup> Senat w poprawce zaproponował, aby w art. 4 w ust. 2 wyrazy „związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne, zastąpić wyrazami „także inne osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, w zakresie w jakim ich działalność jest finansowana ze środków publicznych”, zob. uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 3368 z 29 sierpnia 2001 r.).

<sup>5</sup> Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w przepisie art. 30 ust. 1 UPP sformułowania „partia polityczna tworzy Fundusz Ekspercki”, z którego należy zrekonstruować normę prawną brzmiącą: „partia polityczna ma obowiązek utworzyć Fundusz Ekspercki”. Gdyby ustawodawca chciał wprowadzić możliwość utworzenia tego funduszu, bez nałożenia na partie polityczne obowiązku, użyłby sformułowania „partia polityczna może utworzyć”.

<sup>6</sup> Środki z Funduszu Eksperckiego mogą być przeznaczone na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz na finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej (art. 30 ust. 4 UPP).

## **Uzasadnienie zarzutów**

**I.** W ocenie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska PO w sposób nieprawidłowy zastosował art. 5 ust. 2 UDIP, bowiem norma wynikająca z tego przepisu nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie.

Stanowisko podmiotu zobowiązanego (Platformy Obywatelskiej RP) zupełnie abstrahuje od utartej praktyki udostępniania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej informacji o zawieranych przez nie umowach, w tym w zakresie kontrahentów tychże umów. W tej mierze istotne znaczenie ma praktyka publikowania na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej tzw. rejestrów umów, dzięki którym ujawniane są: informacje o imionach i nazwiskach (nazwach) kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej; kwota, na jaką opiewa umowa; datę jej zawarcia; znak umowy oraz opis jej przedmiotu.

Nie budzi obecnie wątpliwości, że udostępnieniu na podstawie UDIP podlegają imiona i nazwiska kontrahentów podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, choćby osoby te nie pełniły funkcji publicznych oraz choćby nie świadczyły usług w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, a dostępność tych informacji nie jest ograniczana na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP.

**II.** Fundamentalne znaczenie w tej kwestii ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. I 190/12 (Legalis nr 546154). Sąd ten dotyczył udostępnienia imion i nazwisk kontrahentów gminy, choć zachowuje on swoją adekwatność wobec wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, w tym partii politycznych. Zwrócono w nim m.in. uwagę, że osoby, które zawarły umowy cywilnoprawne z gminą musiały liczyć się z tym, że ich personalia nie pozostaną anonimowe. SN wskazał bowiem, że „Trudno byłoby w tej kwestii bronić poglądu, że udostępnienie imion i nazwisk osób w rozważanej sytuacji stanowiłoby ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tych osób (art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji należy przyjąć, że ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, o którym mowa w art. 5 ust. 2 DostInfPubU”.

Zatem choć wyrok ten dotyczy umów cywilnoprawnych zawieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego, to rozważania w nim poczynione odnoszą się do niniejszej sprawy, bowiem kluczowe znaczenie ma okoliczność, że tak jednostka samorządu terytorialnego, jak partia polityczna, stanowią – na gruncie art. 4 UDIP – podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej. W tym względzie warto także zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 4 lutego 2015 r. (I OSK 531/14, CBOSA), w którym wskazano, że pogląd o jawności informacji o imionach i nazwiskach kontrahentów gminy jest ugruntowany. Ponadto wskazał, że pogląd ten uznał „jako odpowiadający funkcji instytucji dostępu do informacji publicznej pozwalającej przeciwdziałać takim patologiom życia publicznego jak np. nepotyzm”.

**III.** Przytoczone na str. 2 decyzji wyroki NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych nie są adekwatne, gdyż dotyczą wynagrodzeń z tytułu umów o pracę, a nie z tytułu umów cywilnoprawnych. Ponadto, niektóre z przytoczonych wyroków (wyrok WSA w Warszawie o sygn. II SA/Wa 792/16) nie potwierdzają poglądu PO, gdyż w wyroku tym stwierdzono, że „organ niezasadnie powołał się na prawo do prywatności jako wyłączające udostępnienie żądanej informacji publicznej, co miało wpływ na wynik sprawy.

Konkludując, przytoczone przez PO orzecznictwo nie potwierdza w jakikolwiek sposób tezy o rzekomym utrwalony orzecznictwie sądów administracyjnych co do nieujawniania informacji o wynagrodzeniu osobom trzecim. Ponadto, przytoczone orzecznictwo nie jest adekwatne do przedmiotu niniejszej sprawy.

**IV.** W niniejszej sprawie nie ma znaczenia dystynkcja na osoby pełniące funkcje publiczne oraz na osoby tych funkcji niepełniące, znajdująca swoją podstawę w art. 5 ust. 2 zd. 2 UDIP. Należy z naciskiem podkreślić, że do sprawowania społecznej kontroli wydatkowania środków publicznych, pełniącej między innymi funkcję antykorupcyjną, nie jest konieczne określanie statusu kontrahenta partii politycznej. Nie jest więc istotne to, czy pełni ona funkcje publiczną, czy też nie. Miałoby to znaczenie, gdyby w sprawie mógł znaleźć zastosowanie art. 5 ust. 2 UDIP, jednakże należy wskazać, że przepis ten nie znajdzie zastosowania.

Odmowa ograniczenia dostępności żądanych informacji nie znajduje też uzasadnienia w świetle zasady jawności finansowania partii politycznych, o której szerzej napisano na wstępie niniejszej skargi.

Słowem, nie znajduje podstaw zastosowanie przez partię polityczną art. 5 ust. 2 UDIP, bowiem ujawnienie żądanej przez wnioskodawcę informacji nie pociąga za sobą naruszenia prywatności osób fizycznych. W związku z tym nie ma znaczenia okoliczność, czy kontrahenci pełnią funkcje publiczne, czy też nie, jak też nie ma znaczenia, czy świadczą oni usługi na rzecz partii politycznej w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, czy też nie, tudzież czy są oni pracownikami Platformy Obywatelskiej RP.

**V.** W ocenie Stowarzyszenia, stanowisko Platformy Obywatelskiej RP w świetle jednoznacznej i niebudzącej wątpliwości praktyki ujawniania przez podmioty zobowiązane rejestrów umów cywilnoprawnych, nosi cechy unikania konieczności udostępnienia informacji publicznej, o której udostępnienie zwrócił się wnioskodawca. Takie postępowanie Stowarzyszenie ocenia jednoznacznie negatywnie.

Udostępnienie pełnego rejestru umów ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktycznej i faktycznej realizacji zasady jawności finansów publicznych oraz jawności finansowania partii politycznych.

Warto zaznaczyć, że niezwykle doniosłe znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego ma ocenianie działań partii politycznych, w tym celowości wydatkowania środków publicznych z funduszu eksperckiego, którego finansowanie i wydatkowanie zostało ściśle określone w przepisach prawa.

W związku z powyższym Stowarzyszenie wnosi jak we wstępie.

Załączniki:

- odpis skargi,
- wydruk KRS Stowarzyszenia,
- wydruk statutu Stowarzyszenia.