

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

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

28/NA/SOWP/2016/SOUBT

za pośrednictwem:

Prawo i Sprawiedliwość
ul. Nowogrodzka 84/86
02-018 Warszawa

Skarżący:

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

Podmiot zobowiązany:

Prawo i Sprawiedliwość
ul. Nowogrodzka 84/86
02-018 Warszawa

SKARGA

na beczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość

W imieniu Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska wnosimy skargę na beczynność partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w zakresie, w jakim nie udostępniono informacji publicznej, odnośnie punktów od 3 do 5 wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 7 stycznia 2016 r., wskutek stwierdzenia, że informacje te nie stanowią informacji publicznej.

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

Stowarzyszenia¹. W związku z tym, na podstawie art. 239 § 2 PPSA Stowarzyszenie nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Działając na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska wnosi o:

- I. stwierdzenie bezczynności partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 7 stycznia 2016 r. o udzielenie informacji publicznej złożonego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska;
- II. zobowiązanie partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

7 stycznia 2016 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska wystąpiła drogą elektroniczną z wnioskiem do partii politycznej Prawo i Sprawiedliwość o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

1. kosztów łącznych jakie zostały poniesione przez partię na spotkanie, o jakim mowa w tej informacji: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/wegierskie-media-jaroslaw-kaczynski-spotka-sie-z-viktorem-orbanem/7ph3w8>,
2. skanów wszystkich faktur, rachunków i umów związanych z tym wydarzeniem;
3. informacji, kto wystąpił z zaproszeniem na to spotkanie wraz z udostępnieniem skanów dokumentów, maili związanych z organizacją tego spotkania;
4. notatek, protokołów, stenogramów, innych dokumentów zawierających informacje o przebiegu tego spotkania;
5. wymienienie, czego dotyczyło spotkanie, jeżeli nie zostały sporządzone wyżej wskazane dokumenty.

Dnia 27 stycznia 2016 r. Sieć Obywatelska Watchdog Polska otrzymała drogą elektroniczną odpowiedź od Dyrektora Biura Organizacyjnego partii Prawo i Sprawiedliwość.

¹ 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).

Udzielił on odpowiedzi na dwa pierwsze pytania – dotyczące: 1) kosztów, 2) faktur, rachunków oraz umów – uznając, że ich przedmiot zawiera się w prawie do informacji publicznej. Co do pozostałych pytań – żądane w tym zakresie informacje, według Dyrektora Biura, nie stanowią informacji publicznej.

II. Uzasadnienie zarzutów

Art. 61 Konstytucji RP stanowi o prawie obywatela do uzyskiwania informacji dotyczącej działalności organów władzy publicznej oraz osób, które pełnią funkcje publiczne.

Doprecyzowanie uregulowań konstytucyjnych, dotyczących prawa do dostępu do informacji publicznej, znajduje się w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako udip). Ustawodawstwo zwykle nie może przyjmować regulacji, które byłyby w sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi.

O ile z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP można wyprowadzić zasadę jawności finansowania partii politycznych, o tyle z całokształtu norm konstytucyjnych, zwłaszcza art. 11 ust. 2 i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, można wyprowadzić zasadę jawności działania partii politycznych. Odnosi się ona nie tylko do jawności finansów, ale do jawności działania partii politycznych w ogóle. Uzewnętrznieniem tej zasady jest zobowiązanie na gruncie udip partii politycznych do udostępniania informacji publicznej².

Nie podlega dyskusji fakt, iż nie można domagać się udostępnienia informacji publicznej od każdego, kto jest w jej posiadaniu. Jedynie tzw. podmioty zobowiązane, wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 udip, są związane takim obowiązkiem. Ust. 2 *expressis verbis* stanowi o partiach politycznych: *obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organy związkowe i pracodawców (...) oraz partie polityczne.*

Na tzw. podmiotach zobowiązanych ciążą określone obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej. Jednym z tych obowiązków jest udostępnianie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej, czy też jej udostępnianie na wniosek na podstawie art. 10 ust. 1 udip. Wniosek taki jest odformalizowany, nie wymaga uzasadniania (a nawet więcej - zgodnie z art. 2 ust. 2 udip od wnioskującego nie można żądać wykazania interesu faktycznego czy prawnego), może być złożony poprzez wysłanie wiadomości e-mail na oficjalny adres podmiotu zobowiązanego.

Nie budzi wątpliwości kwestia, iż partie polityczne odgrywają istotną rolę w ustroju demokratycznym. Wyraża się to chociażby w tym, że to sam ustrojodawca nawiązał do nich w jednym z początkowych przepisów Konstytucji – art. 11. Wspomniany artykuł stanowi, iż partie polityczne zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Ustawa zasadnicza reguluje także jawność finansowania partii politycznych. Podkreślenie tych kwestii w jednym z pierwszych przepisów konstytucyjnych, co więcej w rozdziale, który zatytułowany jest *Rzeczpospolita*, niewątpliwie wskazuje na fakt, że partie polityczne odgrywają znaczącą rolę w polskim porządku prawnym.

² S. Osowski, B. Wilk *Jawność działania partii politycznych. Pomiędzy teorią a praktyką*, s. 66 [w] red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski *Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, Gdańsk 2016

Nie sposób nie zauważyć, iż Konstytucja kładzie nacisk na to, że partie polityczne działają w sferze publicznej, w związku z czym ich cel oraz działalność odnosi się do spraw publicznych. Co więcej, partie polityczne działające w Polsce korzystają ze środków publicznych, które są im przekazywane z budżetu państwa, a więc także z tego powodu informacje, które dotyczą działalności partii, zawierają się w pojęciu informacji publicznej ze względu na swoją naturę.

Na podstawie udip udostępniane są informacje publiczne, którymi są wszystkie informacje o sprawach publicznych. Warto podkreślić, że w pojęciu „informacji publicznej” oprócz informacji związanych z finansami (w tym finansami publicznymi), mieszczą się także wszelkie inne informacje, które dotyczą materii publicznej działalności oznaczonych osób czy podmiotów³. Spoglądając na art. 1 udip, oczywistym wydaje się fakt, iż pojęcie informacji publicznej nie obejmuje jedynie informacji, które zostały wytworzone przez szeroko rozumiane władze publiczne albo podmioty, które wykonują tę władzę, ale również wszystkie informacje, które odnoszą się w jakimkolwiek stopniu do tych podmiotów bez względu na to, kto te informacje wytworzył⁴. Art. 1 udip wprowadza zasadę ogólną, która uznaje każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną - jest ona udostępniana w trybie określonym w ustawie.

Strona przeciwna wskazuje, iż informacją publiczną jest informacja o faktach mających istotne znaczenie dla interesu publicznego. Nie sposób zgodzić się z taką argumentacją, ponieważ ani ustawodawstwo, ani judykatura czy doktryna nie wskazują na element „istotnego znaczenia dla państwa”. Przeciwnie, jak zostało wskazane wyżej, art. 1 udip wprowadza zasadę ogólną uznającą każdą informację o sprawach publicznych – czyli także tych, dotyczących partii politycznych - za informację publiczną. Partie polityczne przecież działają w sferze publicznej, w związku z czym ich cel oraz działalność odnosi się do spraw publicznych⁵.

Warto zwrócić także uwagę, iż w obowiązującej udip, skąd wynika zobowiązanie partii politycznych do udostępniania informacji publicznej, ustawodawca, pomimo dyskusji oraz rozbieżnych stanowisk, zdecydował się na podmiotowy model ujęcia problematyki - cała działalność partii podlega ustawie, a nie jedynie jakiś zawężony jej zakres (wówczas obowiązywałby model przedmiotowy – dostęp przysługiwałby tylko we wskazanym zakresie, który miałby związek z wykonywaniem zadań publicznych lub dysponowaniem środkami publicznymi)⁶. Z analizy historycznej procesu legislacyjnego w zakresie prac nad projektem udip można wyciągnąć wniosek, iż ustawodawca był w pełni świadomy konsekwencji, które miały nieść za sobą przyjęte przez niego w art. 4 ust. 2 regulacje⁷.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 udip prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu jedynie w zakresie ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osób fizycznych oraz tajemnicy przedsiębiorcy; nie jest możliwe wyodrębnienie innej kategorii, np. dokumentu wewnętrznego czy dokumentu mało istotnego, w drodze innej niż regulacja ustawowa.

³ Ibid. s. 63

⁴ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, s. 28-29, Toruń 2002

⁵ S. Osowski, B. Wilk *Jawność działania partii politycznych. Pomiędzy teorią a praktyką*, s. 66 [w] red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski *Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, Gdańsk 2016

⁶ Ibid. s. 65

⁷ Ibid. s.65

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, przytaczając argumentację sądu niższej instancji – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 409/13 - art. 6 udip wymienia niektóre kategorie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, nie tworzy jednak zamkniętego katalogu, a tym samym definicji legalnej tego pojęcia. W przepisie art. 6 ust. 1 ustawy wymienione zostały jedynie przykładowe rodzaje spraw, których mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych, na co wskazuje zwrot "w szczególności". W doktrynie i judykaturze utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym za informację publiczną przyjmuje się każdą wiadomość, która została wytworzona lub odnosi się do władz publicznych, a także odnosi się do innych podmiotów, które wykonują funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań z zakresu władzy publicznej. WSA zwrócił uwagę także, że art. 6 tej ustawy jedynie konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, nie tworząc zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji, które posiadają przymiot informacji publicznej. Mając na uwadze ww. przepisy Sąd podzielił pogląd, zgodnie z którym w rozumieniu ustawy informacją publiczną 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. Dodał, że musi ona dotyczyć sfery istniejących już danych i faktów i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli tylko dotyczy "sprawy publicznej" w rozumieniu art. 1 ust. 1. Skonstatował, że 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.

Sąd wywodził dalej, że 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, wyśłowioną 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, cyfrową⁸.

Podobne rozumienie informacji publicznej przytoczył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 416/13. Motywując swoje stanowisko, wskazał on na treść art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i art. 6 udip, argumentując, iż w świetle tych przepisów informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Uwzględniając wszystkie te aspekty, można zatem przyjąć, że informacją publiczną 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 publicznych.

Sąd wywiódł, iż informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, które na gruncie tej ustawy zostały zobowiązane do udostępnienia informacji, które mają walor informacji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie

⁸ Zob. Wyrok NSA z 26 listopada 2014 r. I OKS 633/14

dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części ich dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od nich.

Podkreślono przy tym, iż dysponent informacji publicznej jest zobowiązany do jej udostępnienia, gdy informacja publiczna nie została udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym tak, by wnioskodawca mógł zapoznać się z jej treścią, np. poprzez bezpośredni do niej wgląd bądź sięgając do publikatora.

WSA potwierdził także przytoczone wyżej stanowisko, które wskazywało, iż art. 1 u.d.i.p. wprowadza ogólną zasadę uznającą każdą informację o sprawach publicznych za informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie przewidzianym tą ustawą oraz że w związku z art. 6 u.d.i.p. w judykaturze i doktrynie utrwalił się pogląd, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej.

Zdaniem WSA nie budzi wątpliwości także fakt, iż każda partia spełnia funkcje publiczne.

Nadto najpełniejszy wyraz temu dał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 687/14: *Naczelny Sąd Administracyjny za trafne przyjmuje rozumowanie strony skarżącej kasacyjnie, iż racjonalny ustawodawca wprowadzając rozróżnienie podmiotów w ramach omawianej regulacji musiał mieć ku temu określony powód. Z omówionych już względów, za zbyt daleko idące Sąd ten uważa jednak twierdzenie, że zastosowane rozwiązanie legislacyjne w zestawieniu z art. 6 u.d.i.p., powoduje że partie polityczne w innym, niż podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., zakresie są zobowiązane do udostępniania informacji o swojej działalności, na zasadach przewidzianych w powoływanej ustawie. Analizując sens rozróżnienia przez racjonalnego ustawodawcę podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej zauważyć należy, że w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. 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. W przypadku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 2 u.d.i.p., w tym partii politycznych, ustawodawca nie przewidział wprost takiego ograniczenia. 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.*

Podnieść należy, iż zorganizowane spotkanie nie miało charakteru prywatnego, na co wskazuje udzielona odpowiedź odnośnie kosztów tego przedsięwzięcia – udostępnienie faktury. Opłacenie kosztów tego spotkania ze środków partii politycznej przesądza o jego charakterze publicznym w rozumieniu prawa do informacji – związane jest z działalnością partii politycznej. Stanowiłoby to pewien paradoks, gdyby można było uzyskać informację o tym, jaki był koszt takiego spotkania – ponieważ miało związek z działaniem partii politycznej - natomiast pozostałe informacje miałyby *niepubliczny* charakter.

Warto zwrócić także uwagę na fakt, że partia w ogóle nie zareagowała na złożony przez Stowarzyszenie wniosek przez ponad 14 dni, czyli ustawowy termin, w czasie którego powinna zostać udzielona informacja, albo ewentualnie powinien zostać przedłużony terminu na odpowiedź. Opóźnienie w rozpoznaniu wniosku nie było w jakikolwiek sposób usprawiedliwione.

Prawo do informacji (publicznej) jest jednym z praw człowieka, fundamentalnym w demokratycznym państwie prawa. Ustawodawca, regulując sytuację prawną partii politycznych, nie stworzył jedynie art. 11 Konstytucji, który stanowi o zasadzie jawności finansowania partii politycznych, ale także widział potrzebę stworzenia art. 61 ust. 1 Konstytucji, który to reguluje dostęp do informacji publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, partie polityczne zostały zaliczone do podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. W udip zostały ujęte w sposób podmiotowy, czyli cała ich działalność została oparta na zasadzie jawności. Jakikolwiek ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej musi spełniać konstytucyjne przesłanki, a co więcej jednocześnie musi być konieczne i proporcjonalne. Jakikolwiek wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść dostępu.

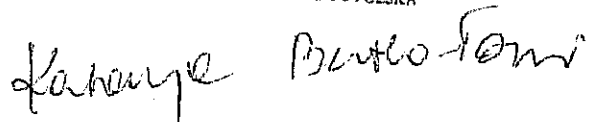
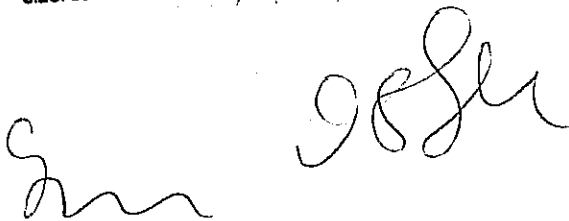
W związku z wyżej podniesionymi kwestiami Stowarzyszenie wnosi jak w *petitum* powyższej skargi.

Szymon Osowski

PREZES
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA

Katarzyna Batko-Tołuć

WICEPREZESKA
SIECI OBYWATELSKIEJ - WATCHDOG POLSKA



W załączeniu:

1. Odpis skargi;
2. Statut stowarzyszenia Sieć obywatelska – Watchdog Polska wraz z odpisem z KRS.

POTWIERDZENIE NADANIA
przesyłki poleconej nr



NADAWCA:

Sieć obywatelska - Watchdog Polska

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

NIP: 526-284-28-72, REGON: 015660025

kod pocztowy 02-748 22 844 73 55, fax: 22 201 24 82
miejscowość

ADRESAT: PiS

ul. Nowogrodzka 84/86

02-018 Warszawa
kod pocztowy miejscowość

Proszę odwrócić

Potwierdzenie doręczenia albo zwrotu

SMS/E-MAIL

Potwierdzenie odbioru Priorytetowa

A B Gabaryt



Masa 0,50 kg 50g Oplata 20 zł 20 gr

Na stronie <http://sledzenie.poczta-polska.pl> można sprawdzić status nadanej przesyłki rejestrowanej.

 Poczta Polska

PRZESYŁKA POLECONA

PP S.A. nr 11

Wydział Poligrafii PI Wrocław 2015