

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Godziny urzędowania   | Informacja w Sprawach                      | Czytelnia Akt  | Biuro Podawcze                             |
|   | Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup> | Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>              | Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup> |
| Telefon   | 22 553 70 70                               | Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4<br>22 553 78 21, 22 553 78 22 | ePUAP                                      |
|   | Radom 48 368 99 08                         | Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4<br>22 553 70 37       | /wsa_waw/SkrytkaESP                        |
| Email   | informacja@warszawa.wsa.gov.pl             | Radom 48 368 99 18                                       |  |
|   | czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl              |  |  |
| NIP 525-2283-365  | REGON 015608709                            | Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000      |  |
| Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie:<br><a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a> |  |  |  |

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

Dnia 15 czerwca 2023 r.  
Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

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

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 1 czerwca 2023 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Stronie Skarżącej odpis nieprawomocnego wyroku z dnia 19 maja 2023 r. (wraz z uzasadnieniem), wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

starszy sekretarz sądu

Marcin Rusinowicz-Borkowski

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu

określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

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

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

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

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

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

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

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



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 19 maja 2023r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Ewa Kwiecińska

Sędzia WSA

Joanna Kube

Sędzia WSA

Ewa Radziszewska-Krupa (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym 19 maja 2023r.

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

na bezczynność partii politycznej Solidarna Polska

po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2022 r. sygn. akt II SAWa 3239/21

1. zobowiązuje partię polityczną Solidarna Polska do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie z 28 września 2020 r., w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
3. wymierza partii politycznej Solidarna Polska grzywnę w wysokości 2000 (słownie: dwa tysiące) złotych;
4. zasądza od partii politycznej Solidarna Polska na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 597 (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

starszy sekretarz sądu

Marcin Rusinowicz-Borkowski



## UZASADNIENIE

### I. Stan sprawy przedstawia się następująco:

1. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (zwane dalej „Skarżącym”) wnioskiem z 28 września 2020r. na podstawie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 10 ust. 1 ustawy z 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (zwana dalej „u.d.i.p.”), zwróciło się o udostępnienie informacji publicznej w zakresie umowy koalicyjnej, podpisanej 26 września 2020r., o której mowa m.in. w artykule: <https://tvn24.pl/polska/umowa-koalicyjna-zjednoczonej-prawicy-co-zawiera-4703329>. Skarżący poprosił o przestanie informacji drogą mailową.

2. Solidarna Polska (zwana dalej „Partią”) decyzją z 21 czerwca 2021r., na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy z 27 czerwca 1997r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022r., poz. 372, zwana dalej „u.p.p.”) w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 77 ust. 2 statutu Solidarnej Polski oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p., odmówiła udostępnienia żądanej informacji.

Partia w uzasadnieniu wskazała, że co do zasady partie polityczne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 2 u.d.i.p., ale wnioskowana informacja, stosownie do art. 6 ust. 1 u.d.i.p., nie stanowi informacji publicznej. Umowa koalicyjna nie stanowi informacji publicznej, bo wykazuje cechy dokumentu wewnętrznego, a ten, jak wskazuje Komentarz do u.d.i.p. nie stanowi informacji publicznej, którą można ujawnić (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III. Warszawa 2016. art. 6.). Również inni autorzy, charakteryzując dokument wewnętrzny, wskazują, że zawiera on informacje o charakterze nieoficjalnym, tzw. roboczym, jest opracowany na potrzeby wytworzenia informacji, czy też niezbędny dla dalszego procesu decyzyjnego. Partia przytoczyła też liczne orzecznictwo Sądów administracyjnych z tego zakresu. Zdaniem Partii nie można uznać, że umowa między podmiotami niepełniającymi funkcji publicznych jest czymś więcej, niż tylko dokumentem wewnętrznym, który roboczo służy do ustalenia stosunków między partiami koalicyjnymi. Wszelkie kwestie, które uzgadniają między sobą partie należące do koalicji, sprawującej władzę stanowią materię strategii i taktyki politycznej, a ta nie stanowi informacji publicznej. Umowa

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

koalicyjna dotyczy sfery zamierzeń i planów, które nie mogą zostać wyegzekwowane np. na podstawie tytułu wykonawczego wydanego przez sąd, nie zaś faktów.

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 9 marca 2022r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 3239/21 w pkt 1, na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022r., poz. 329, ze zm., zwana dalej „P.p.s.a.”), stwierdził nieważność ww. decyzji, a w pkt 2 - na podstawie art. 200 P.p.s.a. - zasądził od Partii na rzecz Skarżącego 200 zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd w uzasadnieniu ww. orzeczenia stwierdził, że zaskarżona decyzja obarczona jest wadą nieważności, bo wydano ją po rozpatrzeniu wniosku z 28 września 2020r. (złożonego w drodze „zwykłej” poczty elektronicznej), który nie zawierał podpisu osób upoważnionych do działania w imieniu Skarżącego. Wniosek ten nie mógł więc wywołać skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania, kończącego się wydaniem decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Sąd podkreślił, że zasadniczo wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom (także formalnym), bowiem nie stanowi podania w rozumieniu art. 63 k.p.a. i na tym etapie, na jakim następuje udostępnienie informacji publicznej, a zatem dokonanie czynności materialno-technicznej, nie stosuje się przepisów k.p.a. Jednakże, wówczas, gdy podmiot zobowiązany na gruncie u.d.i.p., zmierza do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, a zatem zamierza wydać akt administracyjny, do którego stosuje się k.p.a., obowiązany jest zbadać, czy wniosek wszczynający to postępowanie jest podpisany i czy nie zawiera innych braków formalnych (por. wyrok WSA w Warszawie z 23 lipca 2015r. sygn. akt II SA/Wa 570/15, orzeczenia.nsa.gov.pl). Odmowa udostępnienia informacji publicznej wiąże się z koniecznością dysponowania przez organ wnioskiem, który spełnia wymogi formalne, w tym zawiera podpis (art. 63 § 3, 3a k.p.a.). Sąd podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 16 grudnia 2009r. sygn. akt I OSK 1002/09, że k.p.a. ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji (orzeczenia.nsa.gov.pl). Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje

pozostawienie podania bez rozpoznania. Brak spełnienia wymagań podania określonych w art. 63 k.p.a. (czy to wniesionego osobiście, drogą pocztową, czy też w formie dokumentu elektronicznego), oczywiście po wezwaniu przez podmiot rozpatrujący wniosek o udostępnienie informacji publicznej do jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie, powoduje, że podmiot zobowiązany nie ma podstaw do wydania kwalifikowanego aktu administracyjnego na podstawie art. 16 u.d.i.p. Decyzję administracyjną, o której mowa w art. 16 u.d.i.p. można bowiem wydać tylko wówczas, gdy podmiot zobowiązany dysponuje podaniem spełniającym wymogi określone w art. 63 k.p.a. Tylko wówczas uzasadnione jest – z punktu widzenia istoty dostępu do informacji publicznej (założeniem ustawodawcy było niezwłoczne udostępnienie żądanej informacji bądź udostępnienie jej bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni) oraz na gruncie procedury administracyjnej – wydanie kwalifikowanego aktu, jakim jest decyzja. W sytuacji, gdy udostępnienie informacji publicznej może nastąpić niezwłocznie (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.), ustawodawca nie wymaga nawet pisemnego wniosku. Odmowa jednak udostępnienia informacji publicznej wiąże się z koniecznością dysponowania przez organ wnioskiem, który spełnia wymogi formalne, w tym zawiera podpis (art. 63 § 3, § 3a k.p.a.).

Sąd wskazał, że Partia nie wypełniła wymogów dotyczących wezwania Skarżącej do usunięcia braku formalnego wniosku (e-mail) z 28 września 2020r. w postaci podpisów osób uprawnionych do Jej reprezentowania. W konsekwencji wydała decyzję z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 16 u.d.i.p. Sąd odwołał się też do wyroku WSA w Warszawie z 14 maja 2021r. sygn. akt II SA/Wa 2534/20. Sąd zaznaczył, że jeśli Partia ponownie rozpoznając sprawę będzie zmierzała do wydania decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, obowiązana będzie wezwać Skarżącego, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., do podpisania wniosku z 28 września 2020r. przez osobę uprawnioną (osoby uprawnione). Sąd, wobec stwierdzonego rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego, za przedwczesne uznał odniesienie się do zarzutów skargi.

4. Skarżący w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 stycznia 2023r. wniósł o zobowiązanie Partii do rozpoznania wniosku z 28 września 2020r. o udzielenie informacji publicznej w postaci udostępnienia umowy koalicyjnej zawartej 26 września 2020r., stwierdzenie, że bezczynność Partii miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wymierzenie Partii

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a., zasądzenie na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Skarżący zarzucił naruszenie:

- art. 61 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP - przez ich niezastosowanie i nieudostępnienie informacji publicznej w postaci ww. umowy koalicyjnej, mimo istnienia podstaw do jej udostępnienia;

- art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. - przez ich niezastosowanie i nieudostępnienie Skarżącemu informacji publicznej w postaci umowy koalicyjnej, pomimo istnienia podstaw do jej udostępnienia.

W uzasadnieniu Skarżący wyjaśnił, że 23 września 2022r. zwrócił się do Partii o podjęcie kroków w celu rozpoznania wniosku i poprawnego wydania w tym zakresie decyzji. Partia do dnia sporządzenia skargi nie rozpoznała wniosku i nie wystąpiła o uzupełnienie braków formalnych wniosku. Skarżący mając na uwadze treść art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., odwołał się do judykatury i doktryny wskazując, że prawo do informacji publicznej ma służyć obywatelom do uzyskania wiedzy o działaniach organów władzy publicznej i osób wykonujących funkcje publiczne. Obywatele mają też prawo do poznania mechanizmów podejmowania decyzji, które się do nich odnoszą, bo wiedza o otaczającej ich rzeczywistości jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania we współczesnym świecie.

Zdaniem Skarżącego przytoczone przez Partię w decyzji z 25 sierpnia 2021r. orzecznictwo nie dotyczy stanu faktycznego sprawy, gdyż odnosi się do dokumentów wewnętrznych (korespondencji wewnętrznej, notatek itp.). Umowa koalicyjna ma zupełnie inny charakter i nie dotyczy spraw wewnętrznych partii koalicyjnych, ale kwestii sprawowania przez nie władzy w państwie. Prawo do informacji publicznej jest prawem warunkującym realizację zasady transparentności sprawowania władzy. Partia polityczna, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.p., jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym przez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Celem partii politycznych jest wpływanie na kształt polityki państwowej, w tym także uczestnictwo w rządzeniu, ale funkcje te w przeważającej mierze są realizowane dzięki wykorzystaniu środków z budżetu państwa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2012r. sygn. akt K 14/12). Umowa koalicyjna nie dotyczy spraw wewnętrznych partii, bo odnosi się do kwestii sprawowania przez nie władzy w państwie. Stosownie do art. 8 u.p.p., partie



polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów. Te same zasady powinny obowiązywać w przypadku kształtowania struktur rządowych i ich działania w ramach koalicji partii politycznych. Umowa koalicyjna jest dokumentem o charakterze ustrojowym. Wynikają z niego takie kwestie, jak kształtowanie polityki personalnej, organizacja, zadania i cele działania (program). Są to więc zagadnienia związane m.in. z obsadzaniem stanowisk publicznych i innymi przejawami aktywności w sferze publicznej oraz związane z finansowaniem działalności partii z budżetu państwa. Skarżąca powołała się na wyrok NSA z 16 grudnia 2022r. sygn. akt III OSK 5482/21, w którym Sąd stwierdził m.in., że jeżeli treść umowy zwiera informację o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie tam przewidzianym, to jest informacją publiczną niezależnie od tego, czy umowa ta została zawarta w reżimie prawa prywatnego czy w reżimie prawa publicznego.

5. Partia w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podtrzymała stanowisko wyrażone w decyzji z 25 sierpnia 2021r. Dodała też m.in., że kwestię ww. umowy koalicyjnej przesądza wyrok NSA z 22 czerwca 2022r. sygn. akt III OSK 4839/21, który dotyczył tej samej umowy koalicyjnej zawartej 26 września 2020r. przez Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie i Solidarną Polskę. Zdaniem NSA doniosłość umowy koalicyjnej w sferze publicznej nie znosi jej celu, jakim było w pierwszym rządzie zabezpieczenie interesów partykularnych poszczególnych podmiotów, nie będących organami władzy publicznej i charakteru prawnego umowy, którą należy rozpatrywać w kategorii umowy cywilnej, której dopuszczalność zawarcia należy wywodzić z art. 353<sup>1</sup> k.c. Żądana umowa koalicyjna partii sprawujących władzę na poziomie centralnym w Polsce, tworzących większość w Sejmie RP i wyłaniających Radę Ministrów w ramach sformalizowanych procedur, za pośrednictwem Sejmu, nie posiada żadnej szczególnej podstawy prawnej na gruncie prawa publicznego, w tym Konstytucji, ustawy z 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1996r. Nr 106, poz. 497), czy jakiegokolwiek innej ustawy regulujących kwestie publiczne. Nie jest to więc umowa publicznoprawna (szerzej na ten temat Z. Cieślak, Umowa administracyjna

w państwie prawa, Kraków 2004). Nie może być tym samym podciągnięta pod kategorię informacji o sprawach publicznych, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., czy pod kategorię dokumentu urzędowego zdefiniowanego w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., który zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. podlegałby ujawnieniu nie tylko co do treści, lecz także postaci. Żądanie skanu dokumentu urzędowego uznać należy za udostępnienie nośnika dokumentu w rozumieniu tego przepisu. W związku z brakiem stosownych podstaw prawnych do zawarcia umowy koalicji rządowej na gruncie prawa publicznego, jedyną podstawą prawną stają się przepisy prawa prywatnego. Umowa zawierana przez partie polityczne, tworzące koalicję rządową posiada charakter umowy cywilnej nienazwanej, której dopuszczalność zawarcia i legalność wywodzić należy z zasady wolności umów określonej w art. 353<sup>1</sup> k.c. Przesądza to o tym, że treść i postać umowy koalicji rządowej zawartej przez partie polityczne nie należy do kategorii informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ani do kategorii danych publicznych wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., a w szczególności nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. podlegającym udostępnieniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., ani nie stanowi „stanowiska w sprawie publicznej”, o którym mowa w punkcie 4 lit. b tego przepisu, ani również nie jest „innym wystąpieniem i oceną dokonywaną przez organ władzy publicznej”, o którym mowa w punkcie 4 lit. c tego przepisu.

Partia, powołując się na ww. wyrok NSA wskazała, że partie polityczne nie sprawują władzy publicznej, nie wykonują zadań władzy publicznej, więc nie mogą zostać zaliczone do organów władzy publicznej. W konsekwencji zakres obowiązku udzielania informacji publicznej przez partie polityczne należy ograniczyć do dwóch kwestii: po pierwsze, do spraw odnoszących się do finansowania partii politycznych, jawności struktur, ewidencji statutu, po drugie, do ewentualnego gospodarowania przez partię polityczną mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zdaniem Partii skoro wnioski z 28 września 2020r. nie realizuje uprawnienia Skarżącego wynikającego z prawa dostępu do informacji publicznej, zawartego w art. 3 ust. 1 u.d.i.p., to będąca adresatem wniosku Partia nie pozostaje w bezczynności w jego rozpoznaniu.

W ocenie Partii wskazane w skardze naruszenie prawa, którego rzekomo dopuściła się Partia, nie dotyczy kwestii bezczynności (nierozpoznania sprawy w terminie). Stowarzyszenie podniosło, że naruszenie prawa polega wyłącznie na „nieudostępnieniu Skarżącemu informacji publicznej (...) pomimo istnienia podstaw

do jej udostępnienia” - co nie stanowi przedmiotu rozpoznania przez Sąd na gruncie skargi o bezczynność. Sąd Administracyjny związany „granicami sprawy” (art. 134 § 1 P.p.s.a.) nie może wydać rozstrzygnięcia, wykraczającego poza ramy wyznaczonego przez skargę. Brak wskazania w treści skargi, że dotyczy ona bezczynności, rozumianej jako nierozpoznanie przez organ sprawy w terminie, sprawia, że Sąd powinien ją oddalić, również z tego względu.

## **II. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

1. skarga jest zasadna.

Sąd na wstępie zauważa, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022r., poz. 2492) i art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023r., poz. 259 ze zm.; zwana dalej: „P.p.s.a.”) Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej.

W myśl art. 119 pkt 4 i art. 120 P.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W trybie uproszczonym Sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

2. Sąd wyjaśnia, że przedmiotem zaskarżenia jest bezczynność ww. Partii w związku z wniesionym na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p. wnioskiem Skarżącego z 28 września 2020r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci umowy koalicyjnej podpisanej 26 września 2020r., o której mowa m.in. w artykule: <https://tvn24.pl/polska/umowa-koalicyjna-zjednoczonej-prawicy-co-zawiera-4703329>.

Skarżący w skardze, po powołaniu się na wiążący w sprawie, na mocy art. 153 i art. 170 P.p.s.a., ww. wyrok WSA w Warszawie z 9 marca 2022r. o sygn. akt II SA/Wa 3239/21 (stwierdzający nieważność ww. decyzji Partii o odmowie Skarżącemu udzielenia informacji publicznej w związku z ww. wnioskiem z 28 września 2020r.), wyjaśnił, że 23 września 2022r. zwrócił się do Partii o podjęcie

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

kroków w celu rozpoznania ww. wniosku i poprawnego wydania w tym zakresie decyzji. Partia do dnia sporządzenia skargi – 2 stycznia 2023r. - nie rozpoznała wniosku i nie wystąpiła o uzupełnienie braków formalnych wniosku.

3. Sąd w związku z tym stwierdza, że w przypadku złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jego adresat może: (1) udostępnić informację publiczną, gdy jest jej dysponentem oraz nie zachodzą przesłanki wyłączające jej udostępnienie określone w art. 5 u.d.i.p.; podmiot obowiązany dokonuje tego w formie czynności materialno-technicznej (art. 13 u.d.i.p.); (2) poinformować wnioskodawcę, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach u.d.i.p., gdyż żądanie nie dotyczy informacji mających charakter informacji publicznej; wskazać, że podmiot zobowiązany nie jest dysponentem informacji, o których udzielenie wnioskodawca się zwrócił (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.), bądź też poinformować stronę, że w sprawie obowiązuje odrębny tryb udzielenia informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.); (3) odmówić udostępnienia informacji publicznej z powodu ograniczeń wymienionych w art. 5 u.d.i.p. (bądź umorzyć postępowanie w sytuacji wskazanej w art. 14 ust. 2 u.d.i.p.) stosownie do art. 16 u.d.i.p. w związku z art. 17 ust. 1 u.d.i.p., czego dokonuje się w formie decyzji administracyjnej; (4) odmówić udostępnienia informacji publicznej przetworzonej w związku z niespełnieniem przez stronę przesłanki "szczególnej istotności dla interesu publicznego" w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Organ winien ponadto podjąć ww. działania w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z wyjątkami wynikającymi z ustawy (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Brak podjęcia przez podmiot obowiązany któregośkolwiek z ww. działań, uzasadnia podniesienie przez wnioskodawcę zarzutu bezczynności.

W przypadku złożenia skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem Sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot, do którego zwrócił się Skarżący, jest obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi bezczynność.

Skarżący, mając na uwadze art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p., odwołał się w skardze do judykatury i doktryny, wskazując, że prawo do informacji publicznej ma

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

służyć obywatelom do uzyskania wiedzy o działaniach organów władzy publicznej i osób wykonujących funkcje publiczne. W tym kontekście nieuzasadnione są twierdzenia Partii podniesione w odpowiedzi na skargę, a dotyczące braku możliwości powołania się na ww. przepisy, jak również uznanie, że Skarżący nie wniósł skargi na bezczynność.

Sąd podziela poglądy prezentowane w orzecznictwie odnoszącym się do zagadnienia udostępnienia umowy koalicyjnej, że z art. 4 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że partie polityczne są obowiązane do udostępniania informacji publicznej, a z zestawienia tego unormowania z treścią art. 4 ust. 1 u.d.i.p. należy wyprowadzić wnioski, że partie polityczne nie są podmiotami określonymi jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. (por. wyroki NSA z: 16 grudnia 2022r. sygn. akt III OSK 5482/21 i 10 marca 2023r. sygn. akt III OSK 7361/21).

Z uzasadnienia ww. orzeczenia NSA o sygn. akt III OSK 7361/21 wynika ponadto, że na tle ww. unormowań wyłania się teza, zgodnie z którą istnieją podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, mimo że nie są „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p. Do takich podmiotów należą właśnie partie polityczne. Skoro partie polityczne nie są „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., to konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy z takiego określenia, a zatem z powyższych unormowań określających zakres podmiotowy publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej wynika zawężony zakres przedmiotowy tego prawa właściwy dla partii politycznych.

Sąd podziela ponadto stanowisko wyrażone w ww. wyroku NSA z 10 marca 2023r., że z unormowań określających zakres podmiotowy publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej nie wynika zakres przedmiotowy tego prawa, tj. zawężone w stosunku do partii politycznych pojęcie informacji publicznej. Brak podstaw do przyjmowania, że art. 4 ust. 2 u.d.i.p. stanowi o autonomicznej w stosunku do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. kategorii informacji publicznej. Zawężony w stosunku do partii politycznych zakres pojęcia informacji publicznej nie wynika też z art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.d.i.p. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ma charakter otwarty określając „w szczególności” zakres informacji publicznej podlegającej udostępnieniu. Normy zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. ani nie zawężają ani nie rozszerzają zakresu przedmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej określonego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP. Normy

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. precyzując pojęcie informacji publicznej zdefiniowane w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP poprzez wskazanie przykładowego katalogu informacji tego rodzaju, nie wykluczają z pojęcia informacji publicznej innych informacji niż te, które są wymienione w katalogu zawartym w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p., jeśli informacje te są informacjami o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1-2 Konstytucji, czyli – według sformułowania użytego w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – informacjami o sprawach publicznych. Wskazanie w art. 6 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.d.i.p., że informacją publiczną jest informacja o podmiotach i zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie oznacza automatycznie, że informacja o działalności partii politycznych nie jest informacją publiczną. Podkreślić należy, że Konstytucja w art. 61 ust. 1 stanowi o prawie uzyskiwania informacji o działalności m.in. "innych osób oraz jednostek organizacyjnych". W doktrynie prawa konstytucyjnego trafnie przyjmuje się, że w zakresie „innych osób oraz jednostek organizacyjnych”, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji mieszczą się m.in. wymienione w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. partie polityczne (por. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, Komentarz do art. 61).

W oparciu o treść art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy przyjąć, że informacją o sprawach publicznych, czyli informacją publiczną jest informacja o działalności partii politycznych „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. W istocie zatem może powstać wątpliwość, w jaki sposób podmiot, taki jak partia polityczna, który nie jest „podmiotem wykonującym zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., ma realizować publiczne prawo podmiotowe do uzyskiwania informacji o swojej działalności „w zakresie, w jakim wykonuje zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, bowiem jak wyżej wskazano prawo to w przypadku takich podmiotów, jak „inne osoby oraz jednostki organizacyjne”, obejmuje informacje o działalności tych podmiotów właśnie „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Sąd podziela też stanowisko NSA wyrażone w ww. wyroku o sygn. akt III OSK 7361/21, że wykładni powyższych przepisów należy dokonać w duchu zasady jawności i transparentności życia publicznego (wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP)

mając na uwadze charakter konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej jako politycznego publicznego prawa podmiotowego, z jednoczesnym odrzuceniem rezultatów wykładni prowadzącej ad absurdum. Do absurdalnych rezultatów prowadziłyby wykładnia, zgodnie z którą skoro z jednej strony ustawodawca wskazał partie polityczne jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie będące „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., przy czym w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęcie zadań publicznych jest odnoszone do „władz publicznych i innych podmiotów”, a z drugiej strony przyjął, że w przypadku tego rodzaju podmiotów udostępnieniu podlega informacja „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, to w istocie zobowiązując partie polityczne do udostępniania informacji publicznych zwolnił je z tego obowiązku, bo nie wykonując zadań władzy publicznej (czyli węższej kategorii zadań publicznych) nie mają one informacji "w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa". Wykładnię taką, jako prowadzącą do absurdu, należy zatem odrzucić. Skoro zatem partie polityczne są podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej „w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”, to zakres ten nie może być kategorią pustą.

Sąd podziela też stanowisko doktryny prawniczej, mając na względzie zasadę jawności i transparentności życia publicznego (ukierunkowującej proces wykładni przepisów, w których zakodowane są normy dotyczące dostępu do informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), że państwo demokratyczne nie może prawidłowo funkcjonować bez zasad i mechanizmów zapewniających przejrzystość i otwartość działania instytucji publicznych. Jawność jest instrumentem kontroli społeczeństwa nad władzą w jej codziennym działaniu. Państwo demokratyczne zobowiązane jest zapewnić takie standardy działania, jakie pozwolą jednostkom uzyskać informacje o gromadzonych, przechowywanych i przetwarzanych danych odnoszących się nie tylko do niej samej, ale także społeczeństwa i państwa" (zob. C. Mik, Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych, w: G. Szpor (red.): Jawność i jej ograniczenia, Tom XI Standardy europejskie (red. C. Mik), Warszawa 2016, s. 1). Zasada jawności działania organów władzy publicznej

jest też określana jako zasada przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy (zob. M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 61. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806655/650718/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>).

Sąd aprobuje też w pełni stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w ww. orzeczeniu z 10 marca 2023r., że w wykładni ww. przepisów nie można pomijać ani treści zasady jawności i transparentności życia publicznego ani charakteru konstytucyjnego publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego. Kwalifikowanie prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego nie jest kwestionowane ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. Polityczny charakter tego prawa wynika z kolei z treści unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, rozpatrywanej z uwzględnieniem jego umiejscowienia w rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”. Polityczne publiczne prawo podmiotowe to takie prawo, które daje roszczenie o udział w życiu publicznym. W doktrynie prawniczej prawa polityczne określone są jako prawa dające możliwość współdziałania przy tworzeniu organów państwa i związków publicznoprawnych oraz wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na wykonywanie władzy państwowej (zob. S. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 143). Są to prawa uczestniczenia w życiu publicznym, społecznym i politycznym (zob. S. Wronkowska: Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa. Część II, Poznań 2003, s. 76). Prawo dostępu do informacji publicznej przedstawia się tu jako prawo nierozdzielnie związane ze strukturą państwa jako wspólnoty publicznoprawnej. Dotyczy relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej (zbiorowości publicznoprawnej) a tą wspólnotą, a nie relacji pomiędzy członkami wspólnoty, dotyczy zatem relacji charakteryzowanych przez konstrukcję publicznych praw podmiotowych, przy czym jako prawo polityczne koncentruje się na tym aspekcie powyższych relacji, które związane są bezpośrednio i nierozdzielnie ze sposobami i standardami realizowania władzy publicznej przez wspólnotę (państwo). Obejmując te relacje pojęciem „prawa do uzyskiwania informacji” prawodawca wyposażył podmioty uprawnione w roszczenia o udostępnienie informacji. Jedną z istotnych cech konstrukcji publicznych praw podmiotowych jest to, że są one udzielone obywatelom w indywidualistycznie rozumianym interesie publicznym. Cel, jakiemu służyć mają



publiczne prawa podmiotowe wyraża się m.in. w tym, że nie dotyczą one relacji pomiędzy poszczególnymi obywatelami, ale wyłącznie relacji między jednostką a wspólnotą publicznoprawną - służą kontroli działalności „władzy”, a nie innych jednostek.

W związku z tym zdaniem Sądu należy przyjąć, że zaliczenie na gruncie u.d.i.p. partii politycznych do podmiotów nie będących „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu u.d.i.p., ale jednak zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych, w zestawieniu z wymogiem udostępniania przez partie polityczne informacji „w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej”, powinno być odczytywane nie tylko przy przyjęciu, że zakres ten nie może być kategorią pustą, a zatem partia polityczna może znaleźć się w sytuacji podmiotu wykonującego zadania władzy publicznej, lecz ponadto w ten sposób, że partia polityczna, w sytuacji, w której znajdzie się w roli podmiotu wykonującego zadania władzy publicznej, jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznych w tym zakresie, jako podmiot wykonujący zadania publiczne, realizujący polityczne publiczne prawo podmiotowe obywateli do uzyskania informacji publicznej oraz realizujący wartości wynikające z zasady jawności i transparentności życia publicznego.

Ww. Partia z perspektywy unormowań zawartych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 2 i art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest zatem na gruncie tych unormowań podmiotem, który w pewnych sytuacjach wykonuje „zadania władzy publicznej”, a tym samym wykonuje zadania mieszczące się w szerszej kategorii zadań publicznych.

Sąd za Naczelnym Sądem Administracyjnym (por. uzasadnienie ww. wyroku o sygn. akt III OSK 7361/21) wskazuje, że o ile zgodnie z art. 6 u.p.p. partie polityczne nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań, to w przypadku partii politycznej, której przedstawiciele są piastunami organów sprawujących władzę ustawodawczą (Sejm i Senat) oraz władzę wykonawczą (Rada Ministrów) – art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, osiągając i realizując tym samym cel określony w art. 1 ust. 1 u.p.p., tj. „cel udziału w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej” oraz realizując jedną z funkcji partii politycznych, jaką jest „funkcja rządzenia, realizowana przede wszystkim w organach władzy

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

ustawodawczej i wykonawczej” (zob. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, Komentarz do art. 11), jej działalność niewątpliwie mieści się w zakresie „w jakim wykonuje ona zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej jako konstytucyjnego prawa politycznego oraz zasada jawności i transparentności życia publicznego ukierunkowujące wykładnię ww. przepisów, uwzględniającą wartości, do jakich odwołuje się wskazana zasada oraz cel publicznych praw podmiotowych uzasadniają wniosek, zgodnie z którym jeśli podmiot, jakim jest partia polityczna znajdzie się w sytuacji, w której faktycznie i realnie wykonuje zadania władzy publicznej, tj. wówczas, gdy przedstawiciele partii politycznej są piastunami organów sprawujących władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą, to ciąży na nim obowiązek udostępniania informacji o swojej działalności w zakresie, „w jakim wykonuje on zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Sąd w związku z tym wskazuje, że o ile umowa koalicyjna zawierana jest przez partie polityczne, której przedstawiciele nie są piastunami organów sprawujących władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą, jak np. umowa partii dopiero starających się o miejsce w parlamencie, którego dotychczas nie zajmują, albo mająca charakter porozumienia z inną formacją, którego przedmiotem jest opracowanie elementów wspólnego programu, bądź kampanii wyborczej, o tyle umowa koalicyjna partii politycznych, których przedstawiciele są piastunami organów sprawujących władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą, jak np. umowa koalicyjna - leżąca u podstaw utworzenia rządu bądź jego rekonstrukcji - jest przejawem działalności w zakresie „w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Tym samym należy przyjąć, że odmienne są obowiązki informacyjne partii politycznej, gdy jej przedstawiciele są piastunami organów sprawujących władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą, a odmienne, gdy takimi piastunami nie są.

4. Sąd, mając powyższe na względzie przyjął na potrzeby rozpoznawanej sprawy, że wystąpiła beczynność po stronie Partii, która mimo wiążącego w sprawie, zgodnie z art. 153 i art. 170 P.p.s.a., wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2022r. sygn. akt II SA/Wa 3239/21

(związanego z ww. wnioskiem z 28 września 2020r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci ww. umowy koalicyjnej), nie podjęła żadnych działań w celu załatwienia ww. wniosku.

Wskazanie w odpowiedzi na skargę, że żądana umowa koalicyjna, zdaniem Partii, nie ma charakteru informacji publicznej, było niewystarczające i nieprawidłowe. Skoro umowa koalicyjna stanowiła przejaw działania, a jednocześnie była aktem podjętym przez partie polityczne rządzące państwem i dotyczyła tego rządu, to należało uznać, że żądana przez Skarżącego informacja publiczna posiada walor informacji publicznej. Stwierdzić też należy, że skoro Partia do czasu wniesienia przez Skarżącego skargi do WSA w Warszawie z 2 stycznia 2023r. nie podjęła żadnych działań wiążących się z ww. wnioskiem, należało uznać, że skarga na bezczynność była zasadna.

Sąd ponadto jeszcze raz wyjaśnia - nawiązując do przedstawionych na wstępie rozważań - że wyłącznie prawidłowa reakcja podmiotu uprawnionego - w rozpoznawanej sprawie Partii - na wniosek o udzielenie informacji publicznej przesądza o braku możliwości skutecznego postawienia zarzutu pozostawania w bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej.

O takiej reakcji nie może być mowy w świetle akt administracyjnych załączonych do sprawy. Potwierdza to również udzielona przez Partię odpowiedź na skargę z 10 lutego 2023r., w której nie odwołano się do żadnych czynności, które byłyby podjęte po wydaniu i doręczeniu prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z 9 marca 2022r. sygn. akt II SA/Wa 3239/21. Brak reakcji na ww. wniosek Skarżącego z 28 września 2020r. o udzielenie informacji publicznej jest tym bardziej istotny, że ww. wyrok WSA w Warszawie ze stwierdzeniem prawomocności od 9 czerwca 2022r. Partia otrzymała 13 lipca 2022r. (k. 100 akt sądowych w sprawie o sygn. akt II SA/Wa 3239/21). Orzeczeniem tym Partia była związana, zgodnie z art. 153 i art. 170 P.p.s.a. Partia po wydaniu ww. orzeczenia milczała i nie powoływała się ani na okoliczności, które uniemożliwiały jej podjęcie czynności mających na celu udzielenie odpowiedzi na ww. wniosek, ani nie wezwała Skarżącego do uzupełnienia wniosku o podpis właściwej osoby/osób, która/które była/były uprawniona/uprawnione do działania w imieniu Skarżącego, ani nie udostępniła informacji publicznej będąc jej dysponentem ani nie powołała się na zajście przesłanek wyłączające udostępnienie, ani nie poinformowała wnioskodawcy, że wniosek nie znajduje podstaw w przepisach u.d.i.p., gdyż żądanie nie dotyczy

## Sygn. akt II SAB/Wa 96/23

informacji mających charakter informacji publicznej, ani nie odmówiła udostępnienia informacji publicznej, stosownie do art. 16 u.d.i.p. w związku z art. 17 ust. 1 u.d.i.p.

Sąd, mając powyższe na względzie, zobowiązał Partę do rozpoznania wniosku Skarżącego z 28 września 2020r., w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Zdaniem Sądu beczynność Partii miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku woli do załatwienia sprawy, jak też w razie ewidentnego niestosowania przepisów prawa. Dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczone. Rażące opóźnienie w podejmowanych czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (por. wyroki NSA z: 24 lipca 2015r. sygn. akt II OSK 3237/14, publ. LEX nr 1803268; 21 czerwca 2012r. sygn. akt I OSK 675/12 - dostępny na [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

Zdaniem Sądu ww. przesłanki zaszły w sprawie warto bowiem wskazać, że wniosek Skarżącego nosi datę 28 września 2020r. i przed wniesieniem skargi do WSA w Warszawie, mimo ww. wyroku WSA w Warszawie z 9 marca 2022r. sygn. akt II SA/Wa 3239/21, który stał się prawomocny 9 czerwca 2022r. i został doręczony z informacją o prawomocności 13 lipca 2022r. Partia nie podjęła żadnych działań w związku z ww. wnioskiem przed wniesieniem ww. skargi z 2 stycznia 2023r. Termin na załatwienie sprawy z ww. wniosku o udzielenie informacji publicznej przekroczone w sposób rażący, a przekroczenie to jest oczywiste i znaczące, a ponadto nie zostało w żadnej mierze usprawiedliwione jakimikolwiek okolicznościami. W ocenie Sądu niewystarczające i nieprawidłowe zarazem jest stwierdzenie zawarte dopiero w odpowiedzi na skargę, że ww. umowa koalicyjna nie ma charakteru informacji publicznej. Przeczą temu rozważania prezentowane w ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2023r. sygn. akt III OSK 7361/21, które Sąd w niniejsze sprawie po pierwsze uznaje za własne, a ponadto stwierdza, że rozważania te dotyczyły ww. umowy koalicyjnej objętej wnioskiem Skarżącego z 28 września 2020r. Sąd stwierdza ponadto, że skoro Partia ani nie udzieliła Skarżącemu informacji w terminie 14 dni od otrzymania ww. wniosku, jak również zignorowała prawomocny wyrok WSA w Warszawie, stwierdzający nieważność wydanej przez

Partię decyzji, ani nie podjęła żadnych innych działań związanych z ww. wnioskiem z 28 września 2020r. do czasu wniesienia skargi z 2 stycznia 2023r., stanowi to o rażącym naruszeniu prawa i uzasadnia zobowiązanie Partii do udzielenia żądanych przez Skarżącego informacji w ww. zakresie i w terminie wskazanym w sentencji wyroku, stosownie do art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a., jak również uzasadnia wymierzenie Partii grzywny w wysokości 2000 zł. Nie sposób bowiem usprawiedliwić tak znacznej zwłoki Partii w rozpatrzeniu ww. wniosku Skarżącego, po wydaniu i uprawomocnieniu ww. orzeczenia WSA w Warszawie z 9 marca 2022r. sygn. akt II SA/Wa 3239/21. Ten wymiar grzywny winien przy tym skłonić Partię do zaniechania dalszego naruszania prawa i rozpoznania sprawy przed nią zawisłej, bez konieczności występowania przez Skarżącego z kolejną skargą.

5. Sąd, mając powyższe na względzie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a P.p.s.a., orzekł jak w punktach 1 i 2 sentencji wyroku. Orzeczenie z punktu trzeciego ma uzasadnienie w treści art. 149 § 2 P.p.s.a. Zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie kosztów sądowych (punkt czwarty) wydano na mocy art. 200, art. 205 § 2 i art. 209 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015r., poz. 1804), strona skarżąca była reprezentowana przez radcę prawnego, który uiścił 17 zł opłaty od pełnomocnictwa oraz wpis sądowy od skargi w wysokości 200 zł.



**Na oryginale właściwe podpisy**  
**Za zgodność z oryginałem**  
starszy sekretarz sądu

Marcin Rusinowicz Borowski



667

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
Wydział II  
ul. Jasna 2/4  
00-013 WARSZAWA

OPŁATA POBRANA  
TAXE PERCUE-POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska SA  
ID Nr 497858/W

19 CIE. 2023



R

(00)359007734786967944  
  
(00)359007734786967944

II SAB/Wa 96/23  
  
1193934 16.08.2023 03 POLECENIA ZPO

Poczta Polska  
Opłata pobrana zł \_\_\_\_\_ gr \_\_\_\_\_

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska-Watchdog Polska z  
siedzibą w Warszawie  
Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
16.08.2023

1003087