
ORZECZNICTWO

1.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez partię polityczną w zakresie dokumentów finansowych

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 26 czerwca 2025 r.

III OSK 2856/24

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Sławomir Wojciechowski (spr.)

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędzia WSA (del.) Maciej Kobak

po rozpoznaniu w dniu 26 czerwca 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Partii Politycznej (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 67/24 w sprawie ze skargi F.S. na bezczynność Partii Politycznej (...) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2024 r., sygn. akt II SAB/Wa 67/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu w trybie uproszczonym, sprawy ze skargi F. S. (dalej także jako: „strona skarżąca”, „skarżący”) na bezczynność Partii Politycznej (...) (dalej także jako: „skarżący kasacyjnie”, „Partia Polityczna”, „Partia”; „(...)”, „organ”) w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej: w punkcie pierwszym - zobowiązał Partię Polityczną (...) do rozpoznania punktu 6 wniosku F. S. z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; w punkcie drugim - stwier-

dził, że beczynność Partii Politycznej (...) nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; w punkcie trzecim - oddalił skargę w pozostałym zakresie; w punkcie czwartym - zasądził od Partii Politycznej (...) na rzecz skarżącego F. S. kwotę 100 (słownie sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się w sposób następujący:

Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie skargę na beczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej. Wniósł o stwierdzenie, że partia polityczna dopuściła się beczynności, zobowiązanie partii politycznej do rozpatrzenia wniosku niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Skarżący zarzucił naruszenie: art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w dniu 16 lipca 2023 r. skierował do organu wniosek o udostępnienie informacji o akcji odbywającej się pod nazwą „(...)”, w tym m.in. informacji o miejscach, w których przeprowadzano akcję, o członkach partii, którzy brali w niej udział oraz o poniesionych wydatkach. Jako sposób i formę realizacji wniosku wskazał pocztę elektroniczną. W odpowiedzi z dnia 28 lipca 2023 r. organ poinformował, że nie jest możliwa prawidłowa ocena charakteru wnioskowanych informacji (waloru publiczności) z racji na zmieniające się dane, będące podstawą dla rozpatrzenia wniosku, a wniosek nazwał „przedwczesnym” i uznał, że nie podlega rozpoznaniu. Uzasadniono to tym, że akcja była w trakcie realizacji.

Skarżący podał, że w dniu 4 grudnia 2023 r. ponowił swój wniosek, wnosząc o udostępnienie informacji w takim samym zakresie, jak w poprzednim wniosku. Organ do dnia złożenia niniejszej skargi nie udzielił żadnej odpowiedzi.

Organ w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w całości. Pełnomocnik wskazał, że 16 lipca 2023 r. skarżący, w wiadomości e-mail złożył wniosek o następującej treści: Zgodnie z artykułem opublikowanym na Państwa stronie internetowej (<https://...>), partia przeprowadziła akcję o nazwie „(...)”. Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wniosło udostępnienie informacji w następującym zakresie: 1. Na czym polegała ww. akcja? 2. Od kiedy do kiedy, w jakich miejscach oraz w jakich godzinach odbywała

się ww. akcja? 3. Którzy członkowie partii (...) brali udział w ww. akcji? 4. Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji? 5. Jaki podmiot przygotował sylwetki osób „zamieszanych w afery opozycji”, które zostały postawione na chodniku w ramach ww. akcji? jaki był koszt ich przygotowania? (pytanie dotyczy podmiotu, który wzbogacił się na przygotowaniu/wydrukowaniu sylwetek postaci, np. konkretna drukarnia).6. Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów.

Pełnomocnik podniósł, że w odpowiedzi na wniosek z dnia 16 lipca 2023 r. partia polityczna udzieliła odpowiedzi w dniu 28 lipca 2023 r. informując, że „ (...) rzeczona akcja jest w trakcie realizacji. Na obecnym etapie, nie jest możliwa prawidłowa ocena charakteru wnioskowanych informacji (waloru publiczności) z racji na zmieniające się dane, będące podstawą dla rozpatrzenia wniosku. W tym stanie rzeczy, wniosek jest przedwczesny i nie podlega rozpoznaniu.” Pełnomocnik podał też, że w dniu 4 grudnia 2023 r. skarżący powtórzył wniosek z dnia 16 lipca 2023 r. Organ podtrzymał jednak zajęte stanowisko, wskazując, że tego stanu rzeczy nie zmienia wiadomość email z dnia 4 grudnia 2023 r., która w istocie stanowi powielenie wniosku z dnia 16 lipca 2023 r., na który organ udzielił odpowiedzi. Nadto w ocenie organu skarga na bezczynność nie podejmuje nawet próby uzasadnienia publicznego charakteru wnioskowanych informacji, a nie każda informacja wytworzona przez partie polityczne, stanowi informację publiczną.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że skarga na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej jest dopuszczalna. W sprawie nie ma wątpliwości, że partia polityczna jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej zgodnie z art. 4 ust. 2 u.d.i.p. (v. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5482/21 (orzeczenia.nsa.gov.pl).

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiodła Partia Polityczna zaskarżając go w części, tj. w zakresie pkt 1, 2 i 4 w całości tych punktów i zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu, opierając się na podstawie, o której mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie prawa materialnego, tj. (zachowano oryginalną pisownię]:

1. art. 149 § 1 pkt 1 i 2 i § 1a PPSA
2. w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w zw. z art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej,
3. w zw. z art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP,
4. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że żądane przez wnioskodawcę faktury i umowy dotyczące akcji polityczno - agitacyjnej „(...)” stanowią informację publiczną.

Wskazując na powyższe zarzuty kasacyjne skarżący organ wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części (co do pkt 1,2,4 wyroku - w całości tych punktów) i rozpoznanie skargi F. S. w zakresie pkt 6 jego wniosku o udzielenie informacji publicznej, z uwagi na fakt, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona; w ramach rozpoznania skargi wniesiono o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz skarżącego kasacyjnie zwrotu poniesionych przez skarżącego kasacyjnie niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym wynagrodzenia radcy prawnego według norm przepisanych. Ponadto organ wniosł o rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie

Odpowiedź na skargę kasacyjną nie została wniesiona.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej jako: „p.p.s.a.”), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zakres zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i poddane konkretyzacji podstawy kasacyjne.

Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a., 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.

Powyższe ustawowe podstawy kasacyjne wymagają od skarżącego kasacyjnie konkretyzacji poprzez sformułowanie tzw. zarzutów kasacyjnych.

Oznacza to, że jeżeli - tak jak w rozpoznawanej sprawie - nie zachodzi nieważność postępowania zakres postępowania kasacyjnego wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Jak wskazano, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Ze wskazanych przepisów wynika, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Dalej, wskazać należy, że zgodnie z art. 193 zdanie drugie p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. W ten sposób wyraźnie określony został zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok, w przypadku gdy oddała skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca charakter szczególny, wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed tym Sądem wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 193 zdanie pierwsze p.p.s.a. Mając to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny mógł w niniejszej sprawie zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź już tylko do rozważań mających na celu ocenę zarzutów postawionych wobec wyroku Sądu pierwszej instancji (por. np. wyrok NSA z 24 stycznia 2023 r. sygn. akt II OSK 1511/22, CBOSA).

W rozpatrywanej sprawie skarżąca oparła skargę kasacyjną, wskazując tylko na naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.).

Rozpoznając skargę kasacyjną w jej granicach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Przechodząc do omówienia zarzutów skargi kasacyjnej wskazać należy, że przedmiotem skargi uczyniono bezczynność organu w zakresie udostępnienia informacji publicznej w rozpatrzeniu wniosku zawartego w wiadomości e-mail z dnia 16 lipca 2023 r. o następującej treści: (...) odnoszącej się do informacji dotyczących przeprowadzenia „akcji o nazwie

”(…),”. Żądania 1. Na czym polegała ww. akcja? 2. Od kiedy do kiedy, w jakich miejscach oraz w jakich godzinach odbywała się ww. akcja? 3. Którzy członkowie partii (...) brali udział w ww. akcji? 4. Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji? 5. Jaki podmiot przygotował sylwetki osób „zamieszanych w afery opozycji”, które zostały postawione na chodniku w ramach ww. akcji? jaki był koszt ich przygotowania? (pytanie dotyczy podmiotu, który wzbogacił się no przygotowaniu/wydrukowaniu sylwetek postaci, np. konkretna drukarnia).6. Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

1. zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
2. zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
3. stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Natomiast treść art. 149 § 1a p.p.s.a. zobowiązuje sąd do jednoczesnej oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Z powyższych rozważań wynika więc, że ewentualne zobowiązanie organu do rozpoznania (załatwienia) danego wniosku jest możliwe jedynie wówczas, gdy organ nie podjął jakichkolwiek z wyżej opisanych czynności. Nie można jednak zobowiązać organu do dokonania czynności, która została w momencie orzekania już dokonana, choćby nawet organ naruszył przy tym terminy określone w przepisach prawa. Przy rozpatrywaniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd administracyjny orzeka biorąc za podstawę stan prawny i faktyczny istniejący w chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie orzeczenia, a nie w chwili złożenia skargi.

W tym zakresie wyjaśnić należy, że pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. Stosownie do pierwszego z tych przepisów, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na

zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei przepis art. 6 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 u.d.i.p., uwzględniającej nadto normatywne źródło prawa do informacji publicznej zawarte w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), pod pojęciem informacji publicznej należy rozumieć wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych, rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym (zob. w tej materii: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 28-29). W oparciu o art. 61 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy przyjąć - w odniesieniu do partii politycznej - że informacją publiczną jest informacja o działalności partii politycznej w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania władzy publicznej i gospodaruje mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (v. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 5482/21 (orzeczenia.nsa.gov.pl)). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał też w powołanym wyroku, że brak jest jakichkolwiek podstaw do odczytywania zakresu przedmiotowego publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z norm prawnych określających zakres podmiotowy tego prawa, tj. (gdy chodzi o podmiot zobowiązany) z art. 4 ust. 1-3 u.d.i.p. Z art. 4 ust. 2 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 wniosek, że partie polityczne nie są podmiotami określonymi jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Na tle tych 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. (...).„

Nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo szerokiego zakresu pojęcia informacji publicznej, charakteru takiego nie można przypisać każdej informacji będącej w posiadaniu organów władzy publicznej lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne bądź gospodarujących mieniem publicznym. Nie wszystkie bowiem działania podmiotów wymienionych

w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Desygnatem tego pojęcia jest publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy; K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 138). Tym samym charakter publiczny należy przypisać jedynie tym informacjom, które odnoszą się do publicznej sfery działalności organów i osób pełniących funkcje publiczne (w tej materii zob.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r.; sygn. akt I OSK 1846/18). To stanowisko odwołuje się z kolei do potocznego rozumienia słowa "publiczny", czyli dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, dostępny dla wszystkich, ogólny społeczny, nieprywatny (zob. S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Tom D-Ś, Warszawa 2008, s. 843).

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w powołanym wyroku, że "Nawiązując do zasady jawności i transparentności życia publicznego, jako zasady ukierunkowującej proces wykładni przepisów, w których zakodowane są normy dotyczące dostępu do informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, należy podzielić stanowisko doktryny prawniczej, zgodnie z którym zasada ta, ujmowana słusznie jako jedna z najważniejszych idei związanych z demokratycznym państwem prawnym „wyraża przekonanie, że państwo demokratyczne nie może prawidłowo funkcjonować bez zasad i mechanizmów zapewniających przejrzystość i otwartość działania instytucji publicznych. (...) (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).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma podstaw do kwalifikowania jako żądań odnoszących się do spraw publicznych w rozumieniu Konstytucji RP i u.d.i.p. dotyczących działalności partii politycznej, która nie jest objęta u.d.i.p. W konsekwencji, jak zasadnie podniósł Sąd I instancji nie można w powyższym zakresie (dotyczącym pytań 1, 2, 3 i 5 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r.) uznać jako pytania o udzielenie informacji publicznej. Nadto, w sprawie tej partia polityczna w ustawowym terminie wystosowała do wnioskodawcy pisemną odpowiedź kwestionując, na obecnym etapie, jako przedsięwzięcia w trakcie realizacji publiczny charakter oczekiwanej informacji, a wniosek w tym zakresie jako przedwczesny. Sąd natomiast stwierdził, że skarga we wskazanym wyżej zakresie podlegała

oddaleniu.

Jednocześnie wskazania wymaga, że w art. 11 ust. 2 Konstytucji RP wyrażono zasadę, zgodnie z którą finansowanie partii politycznych jest jawne. Zasada ta znajduje ustawowy wyraz w treści art. 23a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1215). Przepis ten stanowi, że źródła finansowania partii politycznych są jawne. Niewątpliwie zatem informacja dotycząca finansowania partii politycznej jest informacją dotyczącą jej działalności, ma więc mającej charakter informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2194/22 (orzeczenia.nsa.gov.pl) wyraził pogląd, zgodnie z którym " (...) Z konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii wynika co najmniej zakaz utajniania źródeł dochodów oraz nakaz ujawniania (upubliczniania) danych o tych źródłach, co ma tym większe znaczenie, że sama zasada nie może być podważona przez ustawodawcę zwykłego, zaś przepis art. 61 ust. 1-2 Konstytucji RP (prawo do informacji publicznej) „wpasowuje się” w konstytucyjny system ochrony wolności i praw politycznych (zob. M. Zubik, W. Sokolewicz (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, Komentarz do art. 11, Lex 2022). Zasada jawności finansowania zakazuje utajniania zarówno źródeł, jak i zasad oraz trybu finansowania partii, nie tylko przez państwo, lecz także przez wszelkie inne podmioty. Jako zasada konstytucyjna odnosi się do szeroko rozumianego finansowania, a zatem zarówno do pozyskiwania środków finansowych, jak i sposobu wydatkowania tego rodzaju środków. (...)„.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, który w pełni akceptuje także Sąd w niniejszym składzie rozpoznający kasację, że "partie są zobligowane do ujawnienia wszelkich informacji związanych ze źródłami i sposobami gromadzenia środków finansowych oraz wskazywania celów i podstaw ich wydatkowania, informacją publiczną jest bowiem zarówno informacja dotycząca źródeł finansowania partii politycznej, jak i wydatkowanie środków finansowych przez partie polityczne (v. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2024 r. sygn. akt III OSK 2194/22, wyrok NSA z 29 września 2021 r. sygn. akt III OSK 1036/21).

W świetle powyższego, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako informację o sprawie publicznej należy kwalifikować informacje żądane w punkcie 4 „Jaki był łączny koszt przeprowadzenia ww. akcji?” i 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. „Wnoszę o udostępnienie kopii wszystkich

faktur związanych z wydatkami poniesionymi w celu przeprowadzenia ww. akcji, oraz umów zawartych w związku z ww. akcją w formie skanu lub elektronicznej kopii dokumentów”.

Oba te żądania odnoszą się bowiem do wydatkowania środków finansowych przez partię polityczną, informacji o łącznych kosztach poniesionych przez partię polityczną w związku ze wskazaną we wniosku działalnością, a także udostępnienia kopii faktur oraz kopii umów.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażony został także pogląd, zgodnie z którym „Przeznaczenie majątku partii politycznej nie jest wyłącznie sprawą wewnętrzną partii. W myśl art. 24 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, majątek ten może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne. (...). Przeznaczenie przez partię polityczną środków finansowych uzyskanych z budżetu państwa jest zatem istotne nie tylko z punktu widzenia interesu partii politycznej, ale także z punktu widzenia interesu publicznego polegającego na tym, aby majątek publiczny był przeznaczony w sposób zgodny z prawem, tj. na cele określone przez ustawodawcę. (...) Publiczny charakter części majątku partii politycznej pochodzącej z subwencji wynika ze źródła z którego partia ten majątek uzyskuje oraz trybu jawności ustanowionego wobec obrotu składnikami tego majątku w powołanych wyżej przepisach ustawy o partiach politycznych przepisach. Zatem informacja o wydatkach z tej części majątku partii politycznej, która pochodzi z subwencji budżetu państwa, podlega udostępnieniu publicznemu, jako informacja o majątku publicznym, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.” (v. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK W 633/14 (orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Podzielając przedstawione poglądy przyjąć należało, że żądania zawarte w punkcie 4 i 6 stanowią żądania udostępnienia informacji publicznej. W tym aspekcie kopie żądanych faktur i umów, jako dokumenty związane z zawieraniem i wykonywaniem umów stanowią informację publiczną (v. wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. sygn. akt III OSK 3267/23, orzeczenia.nsa.gov.pl). Kwestia wydatkowania (przeznaczenia majątku partii politycznej) stanowi informację publiczną. Warto przy tym wskazać, że ustawa o partiach politycznych zobowiązuje w art. 27a ust. 6 do ujawniania w rejestrze umów określonych informacji. Zgodnie z tym przepisem, w rejestrze umów zamieszcza się:

1. numer umowy - o ile taki nadano;
2. datę i miejsce zawarcia umowy;

3. okres obowiązywania umowy;
4. oznaczenie stron umowy, w tym przedstawicieli stron;
5. określenie przedmiotu umowy;
6. wartość przedmiotu umowy;
7. tryb zawarcia umowy.

Żądanie dotyczyło jednakże kopii umów, a nie poszczególnych danych z rejestru. Powyższe żądanie w odniesieniu do materiału dokumentującego sposób zadysponowania, wydatkowania środków finansowych przez partię polityczną, związany z zawieraniem i wykonywaniem umów, stanowi informację publiczną.

Jednakże Sąd I instancji, choć stwierdził, że informacja żądana w punkcie 4 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. stanowi informację publiczną, oddalił skargę w tym zakresie, albowiem z odpowiedzi udzielonej wnioskodawcy przez partię polityczną w e-mailu z dnia 28 lipca 2023 r. wynikało, że łączny koszt przeprowadzenia „akcji”, o której mowa we wniosku, na dzień udzielania tej odpowiedzi, nie był znany. Partia polityczna w odpowiedzi na wniosek poinformowała, że rzeczona akcja jest w trakcie realizacji a wniosek przedwczesny.

Skoro partia polityczna na dzień udzielenia odpowiedzi wnioskodawcy nie miała w istocie informacji żądanej z punktu 4 wniosku, to jak zasadnie przyjął Sąd I instancji brak jest podstaw do stwierdzenia beczynności w tym zakresie. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji. Partia polityczna prawidłowo poinformowała w ustawowym terminie, tj. 28 lipca 2023 r., że taką informacją o łącznym koszcie „akcji” - w związku z jej trwaniem - nie dysponuje.

Na marginesie należy podnieść, że z pkt 6 wniosku do realizacji, którego Sąd I instancji zobowiązał Partię będą w konsekwencji, również upływu czasu wynikały też i te informacje, które jak przedwczesne były oczekiwane na podstawie pkt 4 wniosku.

Żądanie zawarte w punkcie 6 wniosku odnosić należy do tych dokumentów, tj. kopii faktur oraz umów, które istniały na dzień udzielania odpowiedzi wnioskodawcy. Okoliczność, że „akcja”, o której mowa we wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. trwała (była, zgodnie z informacją organu z dnia 28 lipca 2023 r. „w trakcie realizacji”) nie stanowiło żadnej przeszkody do należytego rozpoznania tego punktu wniosku. W punkcie 6 wniosku chodziło bowiem o kopie faktur oraz umów, którymi parta polityczna dysponowała na dzień udzielania odpowiedzi. Nie można zatem w tym

zakresie mówić o jakiegokolwiek „przedwczesności” wniosku. Stanowisko partii politycznej wyrażone zatem w piśmie z dnia 28 lipca 2023 r. nie stanowi rozpatrzenia punktu 6 wniosku.

W sytuacji, gdy żądanie wniosku dotyczy informacji będącej informacją publiczną, tak jak w zakresie żądania zawartego w punkcie 6 wniosku (którą organ dysponuje), organ ma obowiązek:

1. udostępnić tę informację w formie czynności materialno-technicznej, co winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku oraz w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem;
2. wydać, na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., decyzję o odmowie jej udostępnienia w razie uznania, że zachodzą podstawy do takiej odmowy;
3. udzielić informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 u.d.i.p., wyjaśniając przyczyny braku możliwości udostępnienia informacji w terminie bądź zgodnie z wnioskiem, przy jednoczesnym wskazaniu, w jakim terminie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie.

Rozpatrując skargę na bezczynność organu w przedmiocie rozpatrzenia punktu 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. o udostępnienie informacji publicznej, zasadnie Sąd I instancji stwierdził, że organ pozostawał w bezczynności w rozpatrzeniu tego punktu wniosku na dzień wniesienia niniejszej skargi, jak również pozostawał w bezczynności we wskazanym zakresie na dzień orzekania przez ten Sąd w niniejszej sprawie. Organ nie udostępnił bowiem żądanej w tym punkcie wniosku informacji publicznej w ustawowym terminie, jak również nie wydał w tym terminie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Z tego względu partia polityczna została zobowiązana do rozpatrzenia na gruncie u.d.i.p. punktu 6 wniosku z dnia 16 lipca 2023 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Dokonując oceny kwalifikacji naruszenia prawa, jako rażącego, musi ono posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że rażącym naruszeniem prawa jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty, przy czym każdorazowo taka ocena musi być dokonana przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy (por.m.in. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Oznacza to, że orzeczenie o kwalifikowanej formie bezczynności winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się

usprawiedliwić w żaden sposób. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w ustawie przepisów o terminach załatwienia sprawy, przy czym przekroczenie terminu musi być szczególnie znaczące i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 675/12; podobnie (w:) wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 124/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W świetle przytoczonych rozważań i ustalonych okoliczności, w sprawie wystąpiła beczynność, która nie miała jednak charakteru rażącego naruszenia prawa. Organ zobowiązany wnioskiem z dnia 16 lipca 2023 r. do rozpatrzeniu punktu 6 wniosku podjął działanie w ustawowym terminie 14 dni i choć nie zastosowano prawidłowo przepisów u.d.i.p. w odniesieniu do punktu 6 wniosku, albowiem nie udostępnił żądanej informacji publicznej, jak też nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia informacji publicznej, to sama ta okoliczność nie daje podstaw do przypisania beczynności w zakresie rozpatrzenia punktu 6 wniosku charakteru rażącego naruszenia prawa.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuty skargi kasacyjnej okazały się bezzasadne. W sprawie nie doszło do naruszenia wskazanych w skardze przepisów prawa - ustawy p.p.s.a., gdyż są one przepisami wynikowymi, które Sąd stosuje zajmując określone stanowisko w sprawie i stosując, nakładając wskazane w tych przepisach obowiązki na stronę zobowiązaną. Nie mogło również dojść do naruszenia wskazanych przepisów Konstytucji RP i ustawy o partiach politycznych w związku z powołanymi przepisami p.p.s.a. Art. 11 Konstytucji zapewnia wolności tworzenia i działania partii politycznych oraz jawność ich finansowania. Art. 23a ustawy o partiach politycznych potwierdza jawność źródeł finansowania partii. Jawność źródeł finansowania partii nie ma nic wspólnego z wydatkowaniem pieniędzy publicznych przez partię w ramach jej działalności, które to wydatki podlegają również kontroli.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną, gdyż nie została ona oparta na usprawiedliwionych podstawach.