



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ODPIS



Dnia 26 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Sławomir Antoniuk

Sędzia WSA

Piotr Borowiecki

Asesor WSA

Karolina Kisielewicz (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 26 października 2020 r.
sprawy ze skargi Fundacji Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach
na bezczynność Prezesa Agencji Badań Medycznych
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 9 czerwca 2020 r. o udostępnienie
informacji publicznej

1. zobowiązuje Prezesa Agencji Badań Medycznych do rozpatrzenia wniosku Fundacji Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach z dnia 9 czerwca 2020 r. w części dotyczącej imion i nazwisk kierowników projektów oraz wnioskowanych kwot dofinansowania, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdza, że Prezes Agencji Badań Medycznych dopuścił się bezczynności w rozpoznaniu wniosku z dnia 9 czerwca 2020 r. w zakresie nazw partnerów (konsorcjum) uczestniczących w projekcie;
3. stwierdza, że bezczynność organu w rozpoznaniu wniosku z dnia 9 czerwca 2020 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
4. zasądza od Prezesa Agencji Badań Medycznych na rzecz Fundacji Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach kwotę 597 zł (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt siedem złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Joanna Głowala
specjalista

UZASADNIENIE

Fundacja Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prezesa Agencji Badań Medycznych w rozpoznaniu jej wniosku z 9 czerwca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej obejmującej 1) imiona i nazwiska kierowników projektów zgłoszonych do dofinansowania w programie COVID-19, 2) partnerów wnioskodawcy uczestniczących w projekcie, 3) wnioskowanej kwoty dofinansowania (wniosek z 9 czerwca 2020 r.).

Z okoliczności faktycznych sprawy wynika, że Fundacja Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach wnioskiem z dnia 25 maja 2020 r. zwróciła się do Prezesa Agencji Badań Medycznych, o podanie w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 695) liczby wszystkich złożonych wniosków w konkursie COVID-19 (wraz z wyszczególnieniem liczby wniosków, które spełniły wymagania formalne) oraz nazw podmiotów, którym przyznano dotację wraz ze wskazaniem jej wysokości dla każdego podmiotu. W odpowiedzi na ten wniosek, Prezes Agencji Badań Medycznych w piśmie z dnia 5 czerwca 2020 r. poinformował Fundację o tym, że złożono 98 wniosków o dofinansowanie oraz udostępnił wnioskodawcy nazwy ośmiu podmiotów, z którymi podpisano umowę i podał kwotę dofinansowania przyznaną każdemu z tych beneficjentów.

W piśmie z 9 czerwca 2020 r. skarżąca zwróciła się do Prezesa Agencji Badań Medycznych o „uściślenie” podanej informacji przez podanie listy wszystkich 98 wniosków, które wpłynęły do Agencji w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze wniosków w programie COVID-19, wraz ze wskazaniem kierownika projektu, tytułu projektu, składu konsorcjum (nazwy partnerów projektu), wnioskowanej kwoty dofinansowania i kwoty dofinansowania.

Prezes Agencji Badań Medycznych w piśmie z 19 czerwca 2018 r. poinformował Fundację, że stosownie do art. 19a ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Agencji Badań Medycznych (Dz.U. 2019 r. poz. 447 ze zm.), ocena wniosków złożonych w programie COVID-19 jest dokonywana poza konkursem (zatem nie sporządzano listy rankingowej oraz nie publikowano ogłoszenia o wynikach konkursu). Organ odwołał się do art. 19 ust. 4 tej ustawy, wymieniającego informacje

zawarte w ogłoszeniu o wynikach konkursu (nazwa wnioskodawcy, liczba otrzymanych przez wniosek punktów, tytuł projektu, informacje o rekomendowaniu lub nierekomendowaniu projektu do dofinansowania, przyznana kwota środków publicznych) i stwierdził, że „z danych objętych wnioskiem (...) udostępnieniu mogą podlegać tyle i wyłącznie dane określające 1) nazwy wnioskodawców, 2) tytuł projektu, 3) przyznaną kwotę środków publicznych”. W konsekwencji, informacje, dotyczące imion i nazw kierowników projektów oraz wnioskowanych kwot nie stanowią informacji publicznej.

Prezes Agencji Badań Medycznych przy piśmie z 8 lipca 2020 r. przekazał Fundacji listę 98 wniosków (wraz z tytułami projektów) oraz udostępnił informacje o wysokości dofinansowania przyznanego 18 podmiotom biorącym udział w naborze.

Fundacja Science Watch Polska z siedzibą w Gliwicach w skardze z 17 lipca 2020 r. zarzuciła Prezesowi Agencji Badań Medycznych, że pozostaje w bezczynności w udostępnieniu informacji obejmujących imiona i nazwiska kierowników projektów w programie COVID-19, składzie konsorcjum (nazwach partnerów w projekcie) oraz wnioskowanych kwot dofinansowania. Skarżąca wniosła o zobowiązanie Prezesa Agencji Badań Medycznych do udostępnienia żądanych informacji, w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, stwierdzenie bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi Fundacja podniosła, że w świetle art. 61 Konstytucji RP w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, w tym o działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne. Informacja o finansowaniu badań (projektów naukowych) ze środków publicznych jest informacją publiczną podobnie jak informacja o kierownikach tych projektów oraz oczekiwane kwoty dofinansowania. Zdaniem strony skarżącej, odwoływanie się do art. 19 ust. 4 ustawy o Agencji Badań Medycznych nie jest uzasadnione, ponieważ zgodnie z uchwałą NSA z 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 8/13, nałożony na podmiot obowiązek publikowania określonych informacji, nie oznacza, że do informacji niewymienionych w stosownym przepisie, nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Fundacja dodała, że Prezes Agencji Badań Medycznych nie rozpoznał jej wniosku z 9 czerwca 2020 r. w zakresie dotyczącym składu konsorcjum (nazw partnerów w projekcie).

Prezes Agencji Badań Medycznych w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi stwierdził, że skarżąca nie wyczerpała administracyjnego toku instancji - nie złożyła ponaglenia o którym mowa w art. 37 k.p.a., a ponadto wniosek o udostępnienie informacji publicznej, na którym co prawda widnieje logo Fundacji, został złożony nie przez Fundację, ale przez Łukasza Kołodzieja jako osobę fizyczną, ponieważ do wniosku nie dołączono stosownego pełnomocnictwa.

Z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia przez Sąd wniosku o odrzucenie skargi, Prezes Agencji Badań Medycznych powołał się na wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r. sygn. akt I OSK 930/13 i podał, że dane dotyczące imion i nazwisk kierowników projektów, składu konsorcjum oraz wnioskowanej kwoty dofinansowania nie stanowią informacji publicznej ponieważ ich źródłem jest wniosek o dofinansowanie, a więc dokument prywatny, a nie urzędowy, podlegający udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Złożenie wniosku o charakterze prywatnym do organu publicznego nie powoduje, że staje się on dokumentem urzędowym, podobnie jak zawarta następnie umowa między wnioskującym o dofinansowanie projektu a podmiotem publicznym (por. wyroki NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2855/15, z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 431/11, z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 3070/13).

Prezes Agencji podniósł, że w procesie ubiegania się o dofinansowanie projektów ze szczególnym uwzględnieniem niekomercyjnych badań klinicznych dotyczących sytuacji epidemiologicznej związanej z COVID-19, wnioski o dofinansowanie składane były przez różne podmioty, zarówno m. in. publiczne uczelnie medyczne, podmioty lecznicze jak i przedsiębiorców. Niezależnie od tego, czy otrzymali oni dofinansowanie czy też nie, dane osobowe (imiona i nazwiska) kierowników projektów, nie stanowią „informacji o działalności podmiotu wykonującego zadania publiczne” (Agencji Badań Medycznych), jak również nie dotyczą spraw publicznych. Dane o wysokości wnioskowanej (w przeciwieństwie do przyznanej) kwoty dofinansowania są także pozbawione takiego waloru.

Organ podniósł, że żadne informacje dotyczą działalności tych podmiotów, a nie organu, nie zostały wytworzone przez Agencję, nie odnoszą się do niej, nie dotyczą osób pełniących funkcje publiczne ani nie mają związku z pełnieniem tych funkcji, jak też nie dotyczą gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa.

W odniesieniu do zarzutu nierozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie odnoszącym się do podmiotów kooperujących z podmiotami występującymi o dofinansowanie, Prezes Agencji Badań Medycznych podniósł, że udzielił odpowiedzi na to pytanie w piśmie z 19 czerwca 2020 r. oraz wyjaśnił, że w „naborze wniosków Agencja nie dopuściła możliwości złożenia wniosku, a następnie zawarcia umowy z beneficjentem wielopodmiotowym (konsorcjum podmiotów)”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności, należy wyjaśnić, że wniesienie skargi na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie musi być poprzedzone złożeniem środka zaskarżenia (ponaglenia o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a.). Według art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie [...], natomiast stosownie do art. 53 § 2b tej ustawy, skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Jednakże tego rodzaju środek zaskarżenia nie jest wymagany w sprawach, których przedmiotem jest bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej. Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się, poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w trybie unormowanym w k.p.a., który w art. 37 reguluje instytucję ponaglenia. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, która jest ustawą szczególną, regulującą w sposób kompleksowy kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej, również tego rodzaju środka zaskarżenia nie przewiduje. Z tego powodu wniosek Prezesa Agencji Badań Medycznych o odrzucenie skargi nie jest uzasadniony.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że między stronami nie ma sporu co do tego, że Prezes Agencji Badań Medycznych

jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Według art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są m. in. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym w szczególności organy władzy publicznej. Agencja Badań Medycznych jest państwową osobą prawną, utworzoną na podstawie ustawy, w celu wykonywania zadań publicznych - wspierania działalności innowacyjnej w ochronie zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju niekomercyjnych badań klinicznych (art. 1 ust. 1 i ust. 7 ustawy z 21 lutego 2019 r. o Agencji Badań Medycznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 447 ze zm.). Według art. 2 i art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy, Agencja m. in. dofinansowuje wybrane (co do zasady w drodze konkursu) projekty naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu, ze szczególnym uwzględnieniem badań klinicznych, obserwacyjnych i epidemiologicznych. Jej przychody pochodzą przede wszystkim z dotacji celowych i podmiotowych z budżetu państwa, z budżetu UE, z międzynarodowych programów badawczych (art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy). W związku z tym na Prezesie Agencji Badań Medycznych ciąży im obowiązek udostępniania posiadanych informacji, mających charakter informacji publicznych (art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Istota sprawy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy żądane przez skarżącą Fundację informacje, w postaci: imion i nazwisk kierowników projektów które stanowiły przedmiot wniosków o dofinansowanie, składu konsorcjum (partnerów projektu), kwoty wnioskowanego dofinansowania, stanowią informację publiczną, podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej wynika wprost z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP i obejmuje prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a ponadto o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zatem prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych

i realizowanie określonych interesów i celów publicznych (por. np. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r. sygn. akt I OSK 1932/18, LEX nr 2616330).

Z kolei art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych.

Zatem informacją publiczną stanowi wszystko to, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem, działalnością podmiotów wymienionych w Konstytucji i o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w ramach przypisanych im zdań i kompetencji. Inaczej mówiąc, informacją publiczną są wiadomości, obojętnie przez kogo wytworzone, które podmiot zobowiązany do ich udostępnienia posiada i które wykorzystuje do załatwienia sprawy publicznej. Udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o majątku, którym dysponują (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p.), zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.d.i.p.), danych publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.), majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.). Przepis art. 6 u.d.i.p. nie ma charakteru zamkniętego, a wyliczenie stanów faktycznych w nim zawartych jest jedynie przykładowe.

Zdaniem Sądu, informacje których Prezes Agencji Badań Medycznych nie udostępnił stronie skarżącej, zgodnie z jej wnioskiem z 9 czerwca 2020 r., dotyczą spraw publicznych. Taki charakter mają niewątpliwie sprawy załatwiane przez podmiot publiczny (generalnie zobowiązany do udostępniania informacji publicznej), polegające na rozdysponowywaniu pieniędzy publicznych.

„Publiczny” to inaczej ogólnodostępny, jawny albo transparentny czyli nieukrywający niczego. Na pojęcie sprawy składają się natomiast, zdaniem Sądu, te wszystkie elementy i okoliczności, którymi - w rozpatrywanym przypadku - dysponował podmiot publiczny i które wiązały się albo nawet były brane pod uwagę w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu dofinansowania. Bezzasadne są zatem zarzuty skarżącej, że cechą informacji publicznej może mieć jedynie informacja o kwotach przyznanych dofinansowań. Dla spełnienia wymagania publicznego charakteru takiej sprawy podstawowe znaczenie ma przede wszystkim sposób jej załatwiania - m. in. kryteria i okoliczności, które brał pod uwagę decydent. W tej sprawie jest to szczególnie istotne, jako że, jak wyjaśnia skarżąca, ocena wniosków złożonych w programie COVID-19 jest dokonywana poza konkursem, bez

sporządzania listy rankingowej i z pominięciem publikacji ogłoszenia o wynikach konkursu, czy na zasadach dalekich od jawności i transparentności.

Zasady postępowania podmiotu w sprawach publicznych muszą być więc, z istoty tych spraw, jawne, ogólnodostępne. Tego wymaga bowiem konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej. Przyznawanie środków publicznych, w tak społecznie ważnych i wrażliwych sprawach, związanych ze zwalczaniem COVID-19, powinno być transparentne i poddane kontroli społecznej, w przeciwnym razie konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej staje się iluzoryczne.

Jeżeli nie zostały wprost udostępnione zasady załatwiania spraw publicznych, konieczne jest, dla potrzeb dostępu do informacji publicznej zrekonstruowanie sposobu działania na podstawie tych wszystkich okoliczności danej sprawy, które mogły mieć wpływ na sposób jej załatwienia.

Zdaniem Sądu informacje, których udostępnienia domaga się Fundacja Science Watch Polska do tej kategorii informacji należą. Dlatego też należy uznać za zasadne domaganie się przez Fundację udostępnienia informacji o wnioskowanych kwotach dofinansowania. Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut Agencji, że nie jest to informacja publiczna, ponieważ jej źródłem jest wniosek o dofinansowanie, a więc dokument prywatny. Należy bowiem odróżnić charakter źródła informacji od charakteru samej informacji. Informacja, którą dysponuje i którą wykorzystuje podmiot załatwiający sprawę publiczną staje się informacją publiczną, niezależnie od jej pochodzenia.

Z tych samych powodów nie można uznać za prawidłowe stanowisko Prezesa Agencji Badań Medycznych co do tego, że imiona i nazwiska kierowników projektów które zostały zgłoszone w naborze wniosków w programie COVID-19, realizowanym na podstawie art. 19a ustawy o Agencji Badań Medycznych, nie stanowią informacji publicznej. Podmioty i osoby, które biorą udział w ubieganiu się o przyznanie pieniędzy publicznych i którym te pieniądze zostają przyznane, wchodzi w sferę działania publicznego, a więc nie mogą zachować swej prywatności, być niejako anonimowe, bo to odbiera takiemu działaniu cechę jawności, nieodłączną, jak powiedziano, sprawom publicznym. Udostępnienie tego rodzaju informacji znajduje podstawę w ustawie o dostępie do informacji publicznej i nie może być oceniane na podstawie ustawy o Agencji Badań Medycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd zobowiązał Prezesa Agencji Badań Medycznych do rozpatrzenia wniosku Fundacji z dnia 9 czerwca 2020 r. w części

dotyczącej imion i nazwisk kierowników projektów biorących udział w naborze oraz wnioskowanych kwot dofinansowania, w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Sąd stwierdza ponadto, że Prezes Agencji Badań Medycznych nie pozostaje w beczynności w rozpoznaniu wniosku Fundacji z 9 czerwca 2020 r. w zakresie odnoszącym się do nazw partnerów (konsorcjów) uczestniczących w projekcie. Odpowiedź udzielona stronie skarżącej w piśmie z 19 czerwca 2020 r. nie jest w tym zakresie czytelna, niemniej została ona wyczerpująca udzielona w odpowiedzi na skargę, z której wynika, że konsorcja nie uczestniczyły w naborze, którego dotyczyły pytania o udostępnienie informacji publicznej.

Zdaniem Sądu beczynność podmiotu do udostępnienia informacji publicznej, nie jest (nie była) rażąca, nie została bowiem podyktowana chęcią uniknięcia odpowiedzi na pytania, ale nieprawidłowym zastosowaniem przepisów prawa dotyczących dostępu do informacji publicznej.

Na zakończenie Sąd stwierdza, że całkowicie nieuzasadnione jest zapatrywanie organu, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ wniosek o udostępnienie informacji publicznej pochodzi nie od skarżącej Fundacji ale od osoby fizycznej, która nie działała w jej imieniu. Pomijając już to, że w nagłówku pisma znajdowało się logo Fundacji oraz że postępowanie o udostępnienie informacji publicznej jest odformalizowane, trzeba stwierdzić, że legitymacja procesowa strony skarżącej jest kategorią materialnoprawną i jej brak powoduje oddalenie a nie odrzucenie skargi. Zdaniem Sądu z takim brakiem legitymacji do wniesienia skargi w rozpatrywanej sprawie nie mamy do czynienia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i pkt 3 oraz § 1a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt 1-3 wyroku. O kosztach postępowania (pkt 4 wyroku) orzeczono w oparciu o art. 200 i art. 205 § 2 tej ustawy w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 3 powołanej ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Joanna Głowala

specjalista