

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup> Rezerwacja internetowa akt bip.warszawa.wsa.gov.pl	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21	ePUAP  /wsa_waw/SkrytkaESP
Email	Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Wydz. VIII Radom 48 368 99 18	
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: bip.warszawa.wsa.gov.pl zakładka E – TERMINARZ			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

WYDZIAŁ II  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

Dnia 11 października 2023 r.  
Sygn. akt II SAB/Wa 316/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

**adw. Arkadiusz Tetela**  
**Kancelaria Adwokacka**  
**ul. Paderewskiego 2/2**  
**61-770 Poznań**

**DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 29 sierpnia 2023 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza Panu jako Pełnomocnikowi skarżącego odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 24 sierpnia 2023 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

*CS/pej*  
Wojewódzki Sąd Administracyjny



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 24 sierpnia 2023 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Iwona Maciejuk (spr.)

Sędzia WSA

Tomasz Szmydt

Asesor WSA

Michał Sułkowski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 24 sierpnia 2023 r.  
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Wiedzy o Szczepieniach „Stop  
NOP” z siedzibą w Poznaniu  
na beczynność Prezesa Rady Ministrów  
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 listopada 2020 r. o udostępnienie  
informacji publicznej

- 1. zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do rozpoznania wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Wiedzy o Szczepieniach „Stop NOP” z siedzibą w Poznaniu z dnia 13 listopada 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;**
- 2. stwierdza, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- 3. oddała skargę w pozostałym zakresie;**
- 4. zasądza od Prezesa Rady Ministrów na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Wiedzy o Szczepieniach „Stop NOP” z siedzibą w Poznaniu kwotę 597 (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginalne wiadomości proszę

Za zgodność z oryginałem

*Asesor*

## UZASADNIENIE

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Wiedzy o Szczepieniach STOP NOP z siedzibą w Poznaniu wnioskiem z dnia 13 listopada 2020 r. zwróciło się do Prezesa Rady Ministrów, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o udzielenie odpowiedzi w następującym zakresie: „1. Z jakimi producentami rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowy dotyczące zakupu szczepionek przeciwko SARS-CoV-2? 2. Czy producenci zakupionych szczepionek przeciwko SARS-CoV-2 zostaną zwolnieni z odpowiedzialności za niepożądane działania swoich produktów? 3. Czy lekarze zostaną zwolnieni z odpowiedzialności za błąd medyczny związany z kwalifikacją do szczepienia przeciwko SARS-CoV-2? 4. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 będzie obowiązkowa? Czy jest możliwe zastosowanie przymusu bezpośredniego lub tzw. miękkich form przymusu (np. ograniczeń dot. życia prywatnego, podróży, pracy lub edukacji)? W jakich okolicznościach? 5. Czy w przypadku, gdyby szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 powodowała powikłania, rząd polski przewiduje stworzenie funduszu odszkodowawczego? 6. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę ma w swoim składzie adiuwanty, jeśli tak to jakie i czy zostały one przebadane pod względem bezpieczeństwa ich wykorzystania u ludzi? 7. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę została przebadana pod względem bezpieczeństwa jej wykorzystania u ludzi oraz możliwych skutków, działań niepożądanych w perspektywie zarówno krótkoterminowej jak i długoterminowej? 8. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę powoduje powstanie odporności dożywotniej? jeśli nie, to w jakim czasie? 9. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę przeszły badania bezpieczeństwa pierwszej, drugiej i trzeciej fazy? 10. Czy szczepionka przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę była badana w zakresie jej bezpieczeństwa w prawdziwym placebo? 11. Na czym będzie polegało sprawdzenie bezpieczeństwa szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę przez Polskę? Czy w ogóle planowane są takie działania? Jeśli tak, to czy rząd polski będzie miał dostęp do dokumentacji producenta dotyczącej skuteczności i bezpieczeństwa zakupionej szczepionki? 12. Czy rząd polski

planuje przeprowadzić własne badania bezpieczeństwa szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 producenta, z którym rząd polski podpisał lub planuje podpisać umowę dotyczącą nabycia szczepionki? jeśli tak, to na czym te badania mają polegać i kiedy zostaną przeprowadzone ? 13. Czy w przyjętej 22 października 2020 r. przez Sejm nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.) wprowadzono m. in. zmiany pozwalające Radzie Ministrów nałożyć w drodze rozporządzenia obowiązki stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów (nowy ustęp 4a art. 46b) między innymi w celu nałożenia przez Radę Ministrów obowiązku wykonywania szczepień przeciwko SARS-CoV-2 czy też zapis ten nie dotyczy szczepień pomimo sformułowania dotyczącego obowiązku stosowania środków profilaktycznych ? 14. W procesie produkcji, których z tych szczepionek wykorzystano zarodkowe ludzkie linie komórkowe z aborcji? 15. Czy producenci wspomnianych szczepionek wyeliminowali zjawisko wzmocnienia infekcji wirusowej zależnej od przeciwciał, ADE (z ang. antibody-dependent enhancement of infection), kiedy to szczepienia powodują wzmocnienie przebiegu kolejnej infekcji? 16. Które ze wspomnianych szczepionek wykorzystują technologię informacyjnego RNA i mRNA i czy tego typu produkty były dotychczas zatwierdzane przez organy regulacyjne? 17. W jaki sposób zostanie zagwarantowany system dystrybucji i realizacji szczepień z należytą temperaturą przechowywania (nawet do - 80 stopni C)? 18. Czy wyniki badań wspomnianych szczepionek były recenzowane przez niezależnych naukowców i publikowane w czasopismach medycznych, a badania nadzorowane przez niezależnych od producentów obserwatorów?”.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w odpowiedzi z dnia 24 listopada 2020 r. na wymieniony wyżej wniosek poinformowała Stowarzyszenie, że nie jest właściwa w przedmiotowej sprawie i nie posiada wnioskowanych informacji. Wskazano, że organ nie dysponując daną informacją publiczną nie może jej udostępnić. Podniesiono, że kwestie poruszone we wniosku dotyczą spraw, w których właściwym organem jest Minister Zdrowia i aby uzyskać wnioskowane informacje zasugerowano zwrócenie się bezpośrednio do resortu.

Pismem z dnia 3 grudnia 2020 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Wiedzy o Szczepieniach STOP NOP z siedzibą w Poznaniu, reprezentowane przez adwokata, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów, zarzucając naruszenie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o



dostępie do informacji publicznej przez nieudzielenie informacji publicznej zgodnie z żądanym zakresem.

Pełnomocnik wniósł o 1) zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do udzielenia żądanej informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia akt organowi; 2) orzeczenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3) wymierzenie organowi grzywny w maksymalnej wysokości określonej art. 154 § 6 P.p.s.a.; 4) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego.

W uzasadnieniu skargi odnosząc się do udzielonej przez organ odpowiedzi pełnomocnik Stowarzyszenia wskazał, że organ w istocie jest w posiadaniu wnioskowanych informacji, bowiem jako organ władzy wykonawczej zgodnie z art 148 Konstytucji RP kieruje pracami Rady Ministrów, która zgodnie z art. 146 Konstytucji RP prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, jak wskazał, o tym, że Prezes Rady Ministrów jest w posiadaniu wnioskowanych informacji świadczą informacje przedstawione na stronie internetowej Prezesa Rady Ministrów jak np. (<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/polska-przygotowuje-sie-na-zakup-i-przyjecie-szczepionki-na-covid-19.html>). Jako dowód załączono - artykuł Polska przygotowuje się na przyjęcie szczepionki na COVID-19 z dnia 9 listopada 2020 r.

Tym samym, jak wskazał pełnomocnik, organ, do którego skierowany został wniosek o udzielenie informacji publicznej jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na wskazane pytania zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Pełnomocnik podniósł, że do dnia wniesienia skargi skarżącemu nie udostępniono żądanej informacji ani też organ nie wydał decyzji odmownej zgodnie z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej, czym naruszył 14 dniowy termin zapisany art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pełnomocnik wskazał też, że informacja publiczna może dotyczyć również zamierzeń działań władzy ustawodawczej i wykonawczej „ 1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782), pytanie o zamierzenia organów mogą też dotyczyć projektowania aktów normatywnych. Zaznaczyć przy tym, trzeba, że ustawa mówi o "projektowaniu aktów normatywnych" a nie o "projektach aktów normatywnych". Oznacza to, że nie chodzi tu o projekty, nad którymi prace legislacyjne zakończyły się, lecz o sam fakt prac nad treścią projektów. Zakres informacji podawanych w związku z pracami nad projektem aktu normatywnego, obejmuje nie tylko podanie informacji, że takie prace mają miejsce, ale również powinien obejmować szczegółowe

dane dotyczące zakresu przedmiotowego lub tekstu projektu, osób odpowiedzialnych za pracę nad projektem, a także udostępnienie, jeżeli jest to możliwe, treści ustaleń bądź założeń projektu." (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2213/13). Zawarte we wniosku pytania dotyczyły planowanych działań rządu w sprawie szczepionek przeciwko SARS-CoV-2.

Prezes Rady Ministrów, reprezentowany przez radcę prawnego, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i podtrzymał stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r. Pełnomocnik przywołał art. 5, art. 8, art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r, poz. 1171), wskazał, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2020 r. poz. 1470) określa szczegółowy zakres działania Ministra Zdrowia. Przywołał art. 33 ustawy o działach administracji rządowej. Odnosząc się do argumentacji skargi pełnomocnik stwierdził, że argumenty skargi mają charakter wyłącznie fasadowy i w oczywisty sposób nie przesądzają ani o powinności ani o faktycznym posiadaniu żądanych informacji przez organ. W zakresie pierwszego z argumentów odwołać należy się do treści przywołanych uprzednio przepisów prawa powszechnie obowiązującego, których skarżący w swojej analizie nie uwzględnił opierając się wyłącznie na treści wybranych przepisów Konstytucji RP bez odniesienia ich treści do uszczegóławiających je zapisów ustaw, w szczególności cytowanych: ustawy o Radzie Ministrów i ustawy o działach administracji rządowej. Co więcej, skarżący nie odniósł przytoczonych przepisów Konstytucji RP, do innych jej norm, a w szczególności tej ujętej w art. 149 ust. 1, zgodnie z którym: „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy”.

Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że przepisy ustrojowe uwzględniają realne uwarunkowania w zakresie sprawowania władzy wykonawczej i zakładają określony systemowo sposób podziału obowiązków i delegowania uprawnień na organy podległe Prezesowi Rady Ministrów. Zwrócono uwagę na samodzielną pozycję ustrojową ministrów w zakresie, w jakim zostali upoważnieni do wykonywania zadań powierzonych przez Prezesa Rady Ministrów. Wskazano, że po ustaleniu, że delegowanie kompetencji jest standardowym i niezbędnym sposobem działania administracji rządowej, stwierdzić należy w konsekwencji, że w zakresie, w jakim danymi zadaniami zajmuje się minister, a nie bezpośrednio Prezes Rady Ministrów, całość czynności wykonawczych, a zatem kierunkowej dokumentacji i ostatecznie posiadanych informacji pozostaje w zakresie

ministra danym zagadnieniem się zajmującego. Z faktu, że Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów nie wynika zatem wcale, że posiada informacje szczegółowe stanowiące informację publiczną na temat wszystkich spraw jakimi zajmują się poszczególni członkowie Rady Ministrów, czy może nawet szerzej, którymi zajmuje się władza wykonawcza w kraju. Pełnomocnik wskazał też m.in., że polega na prawdzie, iż na stronie Prezesa Rady Ministrów znajduje się artykuł z 9 listopada 2020 r., z którego wynika, że Komisja Europejska ma podpisać umowę na dostawę szczepionek, które według firm farmaceutycznych mają 90 proc. skuteczność. Tymczasem Polska przygotowuje się do zakupu i przyjęcia tych szczepionek. Podniósł, że pozostaje jednak dla organu całkowicie niezrozumiałym dlaczego niniejszy artykuł i związane z nim wystąpienie Prezesa Rady Ministrów miałyby stanowić podstawę dla twierdzenia, że pozostaje on w posiadaniu szczegółowych informacji w zakresie prowadzonym i koordynowanym przez organ właściwy, tj. Ministra Zdrowia. Pełnomocnik wskazał, że już w samej kopii załączonego wydruku przeczytać można, że: „W Ministerstwie Zdrowia powołany został zespół, który decyduje o kwestiach zakupu szczepionek przeciwko COVID-19 dla Polski” Okoliczność ta jednoznacznie wskazuje, zdaniem pełnomocnika, że konkretne informacje na tematy ujęte w zagadnieniach przez wnioskującego, jeśli możliwe są w ogóle (pełnomocnika zaznaczył: nie przesądzając) do przedstawienia określonych informacji publicznych, znajdować się mogą wyłącznie w Ministerstwie Zdrowia, a nie w posiadaniu Prezesa Rady Ministrów, który sprawuje ogólne kierownictwo nad działaniami Rady Ministrów i jednocześnie informuje opinię publiczną, kto konkretnie zajmuje się szczegółowymi kwestiami związanymi z analizowanym tematem. Pełnomocnik wskazał, że z doniesienia prasowego/strony internetowej premier.gov.pl nie wynika, że Prezes Rady Ministrów w zakresie wiedzy urzędowej posiada informacje na temat szczegółowych (w zakresie planowanym) zapisów umów dotyczących zakupu szczepionek przeciwko SARS-CoV-2, czy też szczegółowych aspektów związanych z długością uzyskiwanej odporności albo też szczegółów badań prowadzonych nad szczepionkami. Dodatkowo pełnomocnik zwrócił uwagę, że dostęp do informacji publicznej obejmuje informacje, które mogą zostać odtworzone w oparciu o określone dokumenty. Wniosek skarżącego wskazuje tymczasem na zapytanie w zakresie działań planowanych, twierdzeń przypuszczających i zbudowanych w oparciu o określoną tezę. Odpowiedź na tak sformułowany wniosek musiałaby polegać nie na przedstawieniu określonych informacji publicznych a wyrażeniu poglądów politycznych, choćby ze względu na fakt, że kwestie zawarte w pytaniach są przedmiotem debaty.

publicznej nie mającej charakteru debaty stricte naukowej. Aby móc rzetelnie odpowiedzieć na każde z przedstawionych pytań należy posiadać odpowiednie informacje bazowe w zakresie przedmiotowym objętym wnioskiem. W przeciwnym razie, jak wskazał pełnomocnik, organ musiałby wyrażać de facto poglądy odbiegające potencjalnie od dokumentacji całej sprawy. Prezes Rady Ministrów takich informacji nie posiadał i w konsekwencji nie mógł udzielić informacji publicznej w zakresie przedłożonego wniosku. Uwzględniając fakt, że pytania wiążą się bezpośrednio z zakresem objętym działem administracji rządowej „Zdrowie” organ poinformował skarżącego, że w jego opinii informacje, o jakie wnosi skarżący może posiadać Minister Zdrowia. Z pewnością natomiast, jak wskazał pełnomocnik, nie stanowi potwierdzenia posiadania przez Prezesa Rady Ministrów informacji pozwalających na odpowiedź na 18 pytań Stowarzyszenia zarówno fakt, że Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami, jak i informacja prasowa, że Polska zamierza zakupić szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 a w Ministerstwie Zdrowia powstał stosowny zespół mający zająć się zakupem produktu.

Pełnomocnik Stowarzyszenia w piśmie procesowym z dnia 25 lutego 2021 r. wskazał, że organ, jakim jest Prezes Rady Ministrów jest bez wątplenia w posiadaniu wnioskowanych informacji, o czym świadczy również wypowiedź doradcy premiera ds. COVID-19 prof. Andrzeja Horbana o tym, że szczepionki są bezpieczne i skuteczne. (<https://twitter.com/PremierRP/status/1336246945061494785>. <https://www.tvp.info/51265910/pandemia-polska-doradca-premiera-ws-covid-19-prof-andrzej-horban-o-szczepionkach-na-koronawirusa-po-pierwsze-bezpieczne-a-po-drugie-skuteczne>).

Pełnomocnik skarżącego Stowarzyszenia załączył kopię artykułu z 10.12.2020 i kopię tweetu z 8.12.2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 42/21 oddalił skargę Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Wiedzy o Szczepieniach "STOP NOP" z siedzibą w Poznaniu na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpoznania wniosku z 13 listopada 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej. Sąd wskazał, że wnioskowane informacje mogłyby stanowić informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyby były one w posiadaniu organu. Skoro zaś ten pismem z dnia 24 listopada 2020 r. poinformował Stowarzyszenie, że nie jest właściwy w przedmiotowej sprawie i nie posiada wnioskowanych informacji, to należało uznać, że nie pozostaje w



bezczywności, bowiem udzielona odpowiedź stanowi prawidłowe rozpatrzenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia, od wymienionego wyżej wyroku WSA w Warszawie, wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2023 r. sygn. akt III OSK 7728/21 w punkcie 1 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, w punkcie 2 zasądził od Prezesa Rady Ministrów na rzecz Stowarzyszenia zwrot kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowany został pogląd, że nie jest wystarczające zawarte w piśmie informacyjnym lakoniczne stwierdzenie, że podmiot obowiązany wnioskowanej informacji nie posiada. Dla ustalenia, że w sprawie nie zachodzi bezczynność w zakresie udzielenia informacji publicznej, której adresat wniosku nie posiada, jest on obowiązany wypowiedzieć się w tym przedmiocie. Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanej informacji musi odbywać się z zachowaniem ogólnych, powszechnie akceptowanych standardów proceduralnych, w tym zasad "dobrej administracji". Winno więc ono zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Wnioskodawca nie może być w tym zakresie pozbawiony należytej mu ochrony, a mogłoby to mieć miejsce, gdyby samo ogólnikowe twierdzenie zobowiązanego podmiotu zwalniałoby go z zarzutu bezczynności. Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych dokumentów należy rozpatrywać w kontekście zasad przewidzianych w art. 8, art. 9 i art. 11 k.p.a. a tym samym powiadomienie winno zawierać informacje dlaczego organ nie posiada żądanych informacji oraz inne dane, które mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy. Sąd musi mieć możliwość oceny, czy prawdopodobne jest, że organ rzeczywiście żądanej informacji nie posiada. Oceniając, czy podmiot zobowiązany powinien taką informację posiadać, Sąd powinien między innymi móc ustalić, czy informacja ta jest związana z zakresem jego działania i kompetencją (por wyrok NSA z 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 851/09, z 27 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 156/12).

NSA wskazał, że w niniejszej sprawie Sąd I instancji takiej oceny w ogóle nie dokonał, przyjmując bezkrytycznie lakoniczne stanowisko organu za wystarczające. Zatem rozstrzygnięcie Sądu I instancji uznające, że pismo organu z 24 listopada 2020 r. stanowi realizację wniosku Stowarzyszenia o udostępnienie informacji publicznej, uznać należy za przedwczesne i pozbawione podstaw prawnych.

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

Skarga jest dopuszczalna. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym skarga na bezczynność w przedmiocie dostępu do informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia (v. wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt I OSK 601/05 LEX nr 236545, postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1382/07, orzeczenia.nsa.gov.pl). Pogląd ten pozostaje aktualny w obecnym stanie prawnym (v. wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r. sygn. akt III OSK 86/21, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Skarga na bezczynność ma na celu doprowadzenie do wydania przez organ oczekiwanego przez stronę aktu lub podjęcia określonej czynności. Skarga taka wnoszona jest wówczas, gdy organ wprawdzie prowadzi postępowanie, ale – mimo ustawowego obowiązku – nie kończy go wydaniem stosownego aktu ani nie podejmuje właściwej czynności, której domaga się strona (por. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, publ. LEX nr 148427 i nr 148280). Dla stwierdzenia bezczynności organu w zakresie wydania stosownego aktu lub podjęcia czynności nie ma znaczenia fakt, z jakich powodów organ zwleka z realizacją wniosku, a w szczególności, czy zwłoka spowodowana jest zawinioną lub też niezawinioną opieszałością organu. Wnioskodawca ma prawo kwestionowania bezczynności organu zawsze, gdy uznaje, że żądane przez niego informacje są informacjami publicznymi i powinny być udostępnione w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej u.d.i.p.

Ustawa ta służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji RP obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Zakres podmiotowy wyznacza wykonywanie zadań publicznych przez adresata wniosku (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.), zaś zakres przedmiotowy obejmuje pojęcie "informacji publicznej" (art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p.).

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Stosownie do 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.

W sprawie niniejszej nie ma wątpliwości, że Prezes Rady Ministrów jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji RP, Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Stosownie do art. 148 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów: 1) reprezentuje Radę Ministrów, 2) kieruje pracami Rady Ministrów, 3) wydaje rozporządzenia, 4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, 5) koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów, 6) sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, 7) jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej.

Prezes Rady Ministrów jest zatem podmiotem zobowiązanym na gruncie Konstytucji i u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji 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.

W ocenie Sądu w sprawie nie ma nadto wątpliwości, że informacje żądane we wniosku Stowarzyszenia z dnia 13 listopada 2020 r. stanowią informacje publiczne. Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych.

Odwołując się do tego przepisu oraz art. 6 u.d.i.p. należy przyjąć, że informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Udostępnieniu podlega informacja publiczna w szczególności o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit.a i b u.d.i.p.), podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (art. 6 ust. 1 pkt 2d u.d.i.p.), 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.), w tym o treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć (lit.a), o stanowiskach zajętych przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu Kodeksu karnego (lit. b), majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

Konstytucyjne prawo do informacji służyć ma dostępowi do informacji pozwalających na społeczną kontrolę wykonywania zadań publicznych i wydatkowania środków publicznych. Występuje tu zatem element dobra ogółu – chodzi o społeczną kontrolę prawidłowości funkcjonowania organów Państwa (w tym działań podejmowanych wobec obywateli w ramach wykonywania władzy publicznej).

Żądania wniosku odnoszą się ściśle do działalności (działań) organu władzy publicznej wobec obywateli, jak również planowanych działań rządu polskiego w zakresie zdrowia publicznego i informacji o skutkach dla zdrowia pacjentów (pytania dotyczące bezpieczeństwa szczepionki), w tym działań planowanych, czy realizowanych w tym aspekcie przez władzę publiczną ze środków publicznych. Pytania wniosku pozostają w ścisłym związku z podejmowanymi, czy planowanymi przez władzę działaniami wobec społeczeństwa, w związku ze ściśle określonym, istniejącym stanem i jako takie stanowią informację o sprawie publicznej, stanowią pytania o działania bądź zamierzenia władzy (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Także Sąd I instancji orzekający już wcześniej w tej sprawie wskazywał, że żądane informacje mogłyby stanowić informację publiczną, gdyby były w posiadaniu organu.



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.

Organ w odpowiedzi skierowanej do wnioskodawcy 24 listopada 2020 r. wskazał, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie jest właściwa w tej sprawie i nie posiada wnioskowanych informacji, zasugerowano wnioskodawcy zwrócenie się z pytaniami bezpośrednio do Ministra Zdrowia.

Dokonując, po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2023 r. sygn. akt III OSK 7728/21, ponownej oceny, czy Prezes Rady Ministrów pozostawał i pozostaje w tej sprawie w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku z dnia 13 listopada 2020 r. zwrócić należy uwagę, że organ w skierowanej do wnioskodawcy odpowiedzi z dnia 24 listopada 2020 r. nie wyjaśnił w istocie dlaczego nie posiada żądanych informacji. Samo stwierdzenie w tym piśmie, że poruszone we wniosku kwestie dotyczą spraw, w których właściwym organem jest Minister Zdrowia nie stanowi wyjaśnienia braku posiadania informacji przez Prezesa Rady Ministrów. Okoliczność, że kwestie poruszone we wniosku „dotyczą spraw, w których właściwym organem jest Minister Zdrowia” nie może być utożsamiana z niewykonywaniem funkcji przez Prezesa Rady Ministrów i powierzonych Prezesowi Rady Ministrów kompetencji. Nie ma też podstaw, w związku z funkcją i kompetencjami przypisanymi Prezesowi Rady Ministrów na mocy Konstytucji RP, aby bez zastrzeżeń przyjąć – bez szerszego wyjaśnienia w odpowiedzi na wniosek – dlaczego Prezes RM kierujący pracami Rady Ministrów, w tym przede wszystkim zapewniający wykonywanie polityki Rady Ministrów, określający przy tym sposoby jej wykonywania, nie posiada poszczególnych żądanych informacji.

W związku z tym, że w piśmie do wnioskodawcy z dnia 24 listopada 2020 r. nie wyjaśniono z czego wynika brak po stronie Prezesa Rady Ministrów informacji o działaniach podejmowanych przez rząd, nie można bezkrytycznie przyjąć, że Prezes Rady Ministrów istotnie żadnych żądanych we wniosku informacji nie posiada. Podstaw do przyjęcia takiego stanowiska nie ma tym bardziej, że wnioskodawca załączył do skargi materiały ze strony premier.gov.pl, które nie dają podstaw do twierdzenia o całkowitym braku informacji po stronie Prezesa Rady Ministrów.

Odpowiedź Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. o braku właściwości Prezesa Rady Ministrów i nie posiadaniu wnioskowanych informacji pozostaje w oderwaniu od kompetencji Prezesa Rady Ministrów i sprawowanej funkcji. Samo ustanowione Konstytucją RP zadanie dotyczące określania sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów, a także koordynowanie i kontrolowanie pracy,

członków Rady Ministrów, daje podstawy do przyjęcia, że Prezes Rady Ministrów jest w posiadaniu informacji o działaniach, planowanych działaniach rządu polskiego (kieruje bowiem pracami Rady Ministrów, wiedzę o działaniach rządu potwierdzają materiały ze strony premier.gov.pl). Jeśli zaś istotnie Prezes Rady Ministrów nie ma informacji o poszczególnych działaniach rządu polskiego (czy planowanych działaniach), o których mowa we wniosku wnioskodawcy z dnia 13 listopada 2020 r., to winno być to uprawdopodobnione w pisemnej odpowiedzi do wnioskodawcy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2023 r. sygn. akt III OSK 7728/21, powiadomienie powinno zawierać informacje dlaczego organ nie posiada żądanych informacji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że elementem rzetelności działania organów demokratycznego państwa jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych, zasadą "otwartego rządu", oznaczającą transparentność działalności wszystkich organów władz publicznych (v. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r. , I OSK 2213/13, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ukształtował się także pogląd, że nie jest wystarczające zawarcie w piśmie informacyjnym lakonicznego stwierdzenia, iż podmiot obowiązany wnioskowanej informacji nie posiada. Podmiot, który twierdzi, że nie posiada informacji wskazanej we wniosku, powinien twierdzenie to uwiarygodnić. Powiadomienie o nieposiadaniu żądanej informacji powinno zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności takiego twierdzenia. Gdyby przyjąć, że samo takie twierdzenie zwalnia od zarzutu bezczynności, wnioskodawca byłby faktycznie pozbawiony realnej ochrony (v. wyrok NSA z 24 listopada 2009 r. sygn. akt I OSK 851/09, publik. LexPolonica nr 2474778).

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188) Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie. W ramach określonych w art. 5 powołanej ustawy kompetencji Prezesa Rady Ministrów może w szczególności m.in.: 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów; 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody; 3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów; 4) zwoływać, brać udział i

przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, bez względu na ich skład i zakres działania; 5) zwoływać posiedzenia, z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć; 6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony; 7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami.

W rozpoznawanej sprawie organ – przy uwzględnieniu m.in. konstytucyjnych uregulowań (art. 148 Konstytucji RP) – nie uwiarygodni, na tym etapie sprawy, iż nie posiada informacji w zakresie objętym poszczególnymi pytaniami wniosku. Także treść artykułu ze strony premier.gov.pl z dnia 9 listopada 2020 r. „Polska przygotowuje się na zakup i przyjęcie szczepionki na COVID-19”, na który wskazywało Stowarzyszenie, nie daje podstaw do bezkrytycznego przyjęcia stanowiska organu wyrażonego w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r. Nadto, określone kompetencje Ministra Zdrowia, czy działanie tego organu w zakresie powierzonych zadań, nie pozbawia kompetencji samego Prezesa Rady Ministrów i nie pozbawia Prezesa Rady Ministrów wiedzy o poszczególnych działaniach rządu. Ustalenia tego nie zmienia ani ustawa o Radzie Ministrów ani ustawa o działach administracji rządowej. Tym samym, do pytań objętych wnioskiem nie można odnieść informacji zawartej w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r., że właściwym organem jest Minister Zdrowia, którego pracę Prezes Rady Ministrów nie tylko koordynuje, ale i kontroluje (art. 148 pkt 5 Konstytucji RP).

W orzecznictwie sądowym wskazywano już, że skoro Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, reprezentuje ją na zewnątrz, to uprawnionym jest przyjęcie, że wszelkie działania Rządu, są mu znane (v. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 104/21, orzeczenia.nsa.gov.pl). Informacja publiczna, której udostępnienia żąda określona strona nie musi być wytworzona przez podmiot, do którego ta strona zwraca się z żądaniem. Obowiązek udostępnienia informacji istnieje także wówczas, gdy została ona wytworzona przez inny podmiot, a znajduje się w posiadaniu podmiotu, do którego kierowany jest wniosek.

Rozpatrując skargę na bezczynność Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 listopada 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej zasadne było tym samym stwierdzenie, że organ pozostawał w bezczynności na dzień wniesienia skargi, jak również pozostaje w bezczynności na dzień orzekania przez Sąd

w niniejszej sprawie. Organ nie przedstawił bowiem stronie w wystosowanej do niej odpowiedzi informacji uprawdopodobniających, że rzeczywiście poszczególnych żądanych we wniosku informacji nie posiada, nie udostępnił żądanej we wniosku informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku do organu, jak też nie wydał decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia żądanej informacji (do Sądu nie wpłynęła informacja w tym zakresie). Z tych względów Sąd zobowiązał organ do rozpoznania wniosku z dnia 13 listopada 2020 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Sąd stwierdził jednocześnie, że bezczynność organu w rozpatrzeniu wniosku nie miała w tej sprawie miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Organ podjął w tej sprawie działanie w ustawowym terminie i choć stanowisko organu wskazujące, że nie posiada żądanej informacji publicznej przedstawione zostało w odpowiedzi do wnioskodawcy w sposób lakoniczny, to sama ta okoliczność nie daje na gruncie u.d.i.p. podstaw do przypisania bezczynności organu charakteru rażącego naruszenia prawa.

Z tych względów Sąd nie znalazł także podstaw do wymierzenia organowi grzywny. Zgodnie z art. 149 § 2 P.p.s.a. sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 156 § 6. Grzywna jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach, wskazujących, że bez tej dodatkowej sankcji (dolegliwości finansowej) organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa. W sprawie niniejszej nie ma podstaw do przyjęcia, że Prezes Rady Ministrów nie podejmie wymaganych prawem czynności w przedmiocie wniosku z dnia 13 listopada 2020 r.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 119 pkt 4 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), orzekł, jak w punkcie 1 wyroku. W punkcie 2 wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 149 § 1a powołanej ustawy. W punkcie 3 wyroku Sąd orzekł, na podstawie art. 151 P.p.s.a. o zwrocie kosztów postępowania sądowego, jak w punkcie 4 wyroku, Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 powołanej ustawy. Do kosztów tych Sąd zaliczył uiszczony wpis sądowy od skargi w wysokości 100 zł, wynagrodzenie adwokata



reprezentującego skarżącego (480 zł) i opłatę skarbową od dokumentu pełnomocnictwa (17 zł).



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Wojciech S. [illegible]  
[illegible]